

A promessa não cumprida das políticas públicas

Este artigo pretende apontar alguns elementos que, ao longo de nossa história recente, contribuíram para o tratamento segmentado da agenda política e temática da segurança, além de procurar refletir sobre os obstáculos que cercam a apropriação do tema e, eventualmente, apontar possíveis estratégias de superação. Pretende, também, analisar alguns fatores que impedem tratar a segurança como um direito assegurado a todos os cidadãos e defender essa questão como a única estratégia possível diante da tarefa de construir um projeto democrático de segurança capaz de mobilizar setores distintos da sociedade em sua implementação.

Paula Miraglia * 1

Dentre as muitas possibilidades de caracterização da sociedade brasileira, é possível afirmar que a violência se configura como um traço de expressividade significativa. Ao longo da história do país, ela vem cumprindo um papel importante na constituição das relações sociais em muitos campos, consolidando assimetrias e reproduzindo desigualdades.²

Conseqüentemente, a segurança de cada cidadão e cidadã, bem como a segurança pública como projeto político, é, ou pelo menos deveria ser, tema fundamental para refletir sobre a sociedade brasileira. Mas, além disso, deveria cumprir papel central no que se refere aos seus processos de transformação.

Esse papel ou essa associação, no entanto, não é tão evidente. Assim como a violência pode ter muitas versões, o conceito de segurança pública também evoca imagens diversas e, para além de uma possível dimensão técnica, no Brasil, esse campo epistêmico, assim como sua versão de prática que resulta na formulação e execução de políticas públicas, acabaram consolidando sua identidade, circunscrivendo oposições aparentemente intransponíveis entre repressão e prevenção, vítimas e algozes.

Tomando como ponto de partida algumas considerações formais, a segurança pública poderia ser traduzida como a convivência pacífica (e não pacificada – a pacificação será discutida mais adiante neste artigo) e ordenada das comunidades e da sociedade em seu conjunto. Os meios e caminhos para alcançar essa convivência longe do conflito são elementos distintivos para qualificá-la. Nos regimes autoritários, caracterizados pelo privilégio da ma-

nutenção da lei e da ordem, a consequência, em muitos casos, é a supressão de direitos; ao passo que, nas democracias, a segurança estaria associada à garantia de direitos e à liberdade advinda dessa condição. Nas sociedades modernas, essa é uma atribuição monopolizada pelo Estado, que exerce o controle por meio de agentes públicos especializados.

Assim, identificar a distinção entre políticas de segurança em regimes com gradações variadas de democracia, pelo menos do ponto de vista normativo, deveria ser uma tarefa relativamente simples.

Todavia, o Brasil foi capaz de construir uma arena intermediária e nebulosa, onde o Estado assumiu e ainda pratica o papel de grande violador de direitos. Espaços de interação híbridos, conjugando estratégias públicas e privadas de proteção, contribuem para desfigurar um possível projeto coletivo de segurança. Com efeito, a identidade da segurança pública, assim como as práticas associadas a ela, mobilizam a ideia de repressão, a ação quase que exclusiva das forças policiais e, sobretudo, a vitimização de parcelas específicas da população, tais como negros, mulheres, jovens e pobres em geral – grupos para os quais a marginalização não é nenhuma novidade.

Além de um abismo de direitos, a segurança pública nesses moldes, exercendo a primazia da punição, acaba por consolidar uma máquina repressiva desigual, reprodutora de injustiças, onerosa para o Estado e extremamente ineficaz.

As mudanças nos padrões e nas proporções de violência nos grandes centros urbanos do país nos últimos 30 anos e a criminalidade nos moldes atuais foram capazes, além da própria violência imposta ao cotidiano das cidades, de dispersar medo e insegurança entre a população, assim como de fortalecer as respostas do Estado na arena mais penal.

O resultado imediato é que as políticas de segurança tornaram-se um tema absolutamente sujeito à opinião pública, objeto de negociações políticas, resultado de pressões que implicam respostas, muitas vezes, imediatas e sem fundamento, aos ciclos impostos pelo medo. A criminalização da pobreza ganha, nesse contexto, um amplo terreno de consolidação.

Por outro lado, não é possível desconsiderar que esse mesmo cenário determinado pela criminalidade apresente encruzilhadas importantes aos direitos humanos e seus defensores. Se em campos variados do debate envolvendo a garantia de direitos, o processo de vitimização é mais evidente, em se tratando das práticas criminais, particularmente aquelas que resultam em violência interpessoal, no caso brasileiro, esse processo parece ganhar complexidade. O aparente impasse se impõe visto que, além das vítimas da violência institucional ou estatal, temos também – como no caso dos homicídios entre jovens – autor e vítima vivendo em contextos semelhantes de vulnerabilidade social. Tal entrelaçamento questiona, de saída, quais são efetivamente as vítimas desses contextos e, talvez o mais importante, não nos deixa fugir da reflexão acerca dos graus distintos e possíveis de vitimização.

Esse emaranhado de impasses, além das suas consequências práticas, acabou por provocar certo isolamento do tema ou da agenda política que envolve a segurança. O debate, para além da opinião pública, ficou concentrado entre forças policiais, acadêmicos da área e um grupo restrito de organizações da sociedade civil especializadas no tema. Ainda que a ampliação da arena de atores envolvidos com o assunto tenha um significado positivo e traduza os avanços alcançados pela segurança no Brasil, ela não foi suficiente para se equiparar a outras temáticas da agenda das políticas sociais. Com efeito, os movimentos sociais em geral, sobretudo aqueles de base, nunca se aproximaram do assunto, e a segurança pública, portanto, nunca foi formulada como um direito a ser reivindicado por esses grupos.

O antropólogo norte-americano Clifford Geertz³, ainda que aludindo a uma realidade distante da brasileira, usa a expressão “sentimento de justiça local” para referir-se àquilo que define como fazer justiça em contexto. Em outras palavras, está afirmando que a sensibilidade jurídica e o sentimento de justiça são construídos em ação, de acordo com determinadas molduras históricas, sociais e culturais. A referência de Geertz é inspiradora, uma

3 Geertz, Clifford. O saber local. 3ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

* Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo e diretora executiva do Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (Ilanud).

1 Agradeço a Sílvia Ramos, que me convidou a refletir sobre esse tema.

2 Partes deste artigo foram extraídas de minha tese de doutorado “Cosmologias da violência – entre a regra e a exceção. Uma etnografia da desigualdade em São Paulo”, defendida no Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo (USP).

vez que nos ajuda a pensar que, se a violência pode assumir várias versões – criminalidade urbana, violência contra a mulher, guerras civis e entre países e atentados terroristas, para citar alguns –, a justiça e a segurança também podem ganhar traduções variadas. A expressão nos permite, nesse sentido, conjugar todas as contradições e ambiguidades compreendidas no processo do que é, efetivamente, fazer justiça.

Se tomada como provocação, a expressão do antropólogo é capaz de iluminar de que maneira, hoje, no Brasil, elaboramos nosso senso de justiça. Ou seja, como se constroi a ideia de inimigo e de “outro”, quais são os elementos que determinam o que é estar seguro, até o que distingue aquilo que é violência daquilo que não é e, principalmente, como esses processos carregam gradientes.

Uma das características mais marcantes da violência como categoria e manifestação social é o espectro de variabilidade. A percepção daquilo que é violento pode variar não apenas entre sociedades, mas entre grupos específicos, dependendo da hora do dia – um comportamento pode, por exemplo, ter conotações mais ou menos violentas se praticado pela manhã, pela tarde ou à noite. A percepção daquilo que é violento também varia entre mulheres e homens, crianças, jovens e adultos, e assim por diante.

A multicausalidade da violência, assim como suas versões matizadas, faz com que consequências diretas e indiretas sejam percebidas em vários patamares. O impacto do mesmo ato de violência pode ter efeito mais ou menos devastador ou ser percebido de maneira mais ou menos nítida de acordo com a pessoa ou o grupo que inflige e aquele que recebe e é vítima de tal ato.

Da mesma maneira, aquilo que custa a violência para uma pessoa, um país, um governo ou uma comunidade específica compõe escala abrangente e variada que reúne um gradiente de custos nas áreas social, econômica, política e até mesmo simbólica. É possível falar desde perda da produtividade de um indivíduo, dos gastos com saúde pública, dos custos legais na esfera da justiça até dos custos morais que significam ter um membro da família preso.

Tal variabilidade deve ser considerada para entender como, na sociedade brasileira atual, sujeita a um cenário de violência urbana, e todo o medo e sensação de insegurança que advém daí, se produz seu sentimento de justiça local.

Nesse contexto, importa pensar quem são os inimigos, sobre quem incide a justiça, quem merece ser punido, em quais circunstâncias e de que maneira. Todos esses elementos contribuem para compor determinada ideia do que é segurança, do que é estar seguro e à custa do quê.

Em um país como o Brasil, que ocupa incômodo lugar no topo do *ranking* dos países com as maiores taxas de homicídios no mundo, esses processos se revestem de importância ainda mais acentuada.

Forças policiais no Brasil

Na composição do quadro brasileiro, não apenas a violência e a criminalidade são elementos essenciais para compreender a configuração da segurança. A forma como ambas foram tratadas pelas forças policiais também cumpre papel fundamental nesse processo.

Como está amplamente documentado pela literatura nacional,⁴ historicamente e até os dias atuais, as forças policiais brasileiras são responsáveis por uma série de abusos de poder, graves violações de direito, corrupção e altas doses de violência. Esse quadro torna-se ainda mais grave e complexo, uma vez que tais práticas estão, em grande parte dos casos, associadas à impunidade dos policiais. A fragilidade dos mecanismos de controle externo de tais organizações contribui para consolidar essa percepção.

A preferência da polícia pelas vítimas selecionadas entre a população de baixa renda é mais um traço da distribuição desigual da justiça e da violência, ajudando a compor o fluxo ininterrupto de violências e violações ao qual essa população está sujeita.

Com efeito, além da ilegalidade das ações e da própria vitimização violenta de parte da população brasileira, do ponto de vista da gestão, ter uma parcela da polícia que é violenta e corrompida é mais um elemento que se soma ao já grande conjunto de desafios concretos da segurança pública no Brasil.

A antropóloga Teresa Caldeira lembra que o fato de “a questão social continuar sendo uma questão de polícia” (2000, p. 136), convertendo as classes mais pobres em alvos preferenciais dos abusos, provoca, nessa parcela da população, desconfiança com relação à justiça e medo da polícia.

Caldeira aponta também os paradoxos que se estabelecem quando as relações entre a polícia e essa população são travadas nesses termos. Nas palavras da antropóloga, “a persistência da violência policial e seu crescimento recente foram possíveis pelo menos em parte por causa do apoio popular. Paradoxalmente, mesmo as camadas trabalhadoras, que são as principais vítimas dessa violência, apoiam algumas de suas formas” (p. 136).

Mas não se trata apenas de aprovar ou tolerar as práticas policiais. Como observam Nancy Scheper-Huges e Philippe Bourgois (2004), em alguns casos, a violência interpessoal mimetiza a repressão praticada pelo Estado, podendo ser

operada em doses maciças e com excesso de crueldade. Exemplos como execuções sumárias ou tribunais no interior das comunidades ou homicídios trazidos nesse trabalho, o autoritarismo, a sumariedade e, em muitos casos, também a crueldade, podem ser apontados como características da violência regularmente praticada (p. 19).

Cria-se, assim, um padrão. E não se está mais falando apenas em medo ou temor da polícia, mas também em um conjunto de expectativas que se estabelece pautado nesse tipo de atuação. Nesse contexto, as possíveis soluções legais para conflitos cotidianos perdem credibilidade, e certas práticas de justiça paralela passam a ser incorporadas como estratégias legítimas, dependendo de sobre quem elas incidem e quem as pratica.

O fato é que a polícia, na condição de braço do Estado responsável pela segurança, por meio ou mesmo além das práticas cotidianas, ajuda a construir uma determinada ideia de segurança e justiça – englobando tudo o que está associado a elas – como instituições a serviço da repressão ou da contenção, da vitimização dos pobres, mas jamais como um direito, sua condição original.

As raízes dessa distorção são muitas. É claro que o modo como a segurança vem sendo tratada como tema e praticada como política tem uma relação de causa e efeito com a maneira pela qual é lida. Mas os limites estabelecidos a partir da definição de quem está querendo proteger quem e do quê acabam também se tornando referências importantes.

Em artigo elaborado com base em pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, “Construção das políticas de segurança pública e o sentido da punição, São Paulo (1822-2000)”, Marcos Alvarez, Fernando Salla e Luiz Antonio de Souza, enfocam o tema da segurança pública em busca dos elementos que fundamentam as práticas das instituições de justiça criminal no país, durante o referido período, e suas implicações para o Estado de Direito democrático brasileiro.

A reflexão proposta toma como ponto de partida a produção acadêmica sobre o assunto, combinada com o tratamento que o tema da segurança recebeu como objeto de formulação de políticas públicas. São consideradas as peculiaridades das políticas de segurança relativas aos processos decisórios associados a elas e à sua implementação, considerando os diversos arranjos institucionais ao longo da história brasileira.

O descompasso apontado pelos autores entre os processos de modernização política, econômica e social e a concretização das garantias legais e os direitos civis permite que observemos a “persistência das graves violações de direitos humanos no país, pensada como elemento constitutivo da nossa formação política e da reprodução de uma sociedade profundamente hierarquizada”

4 Ver Caldeira, 2000; Bretas; Poncioni, 1999; Cardia, 1997; Kant de Lima, 1989, 1995; Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Mesquita Neto, 1999; Pinheiro, 1982; Soares, 2000.

(Alvarez; Salla; Souza, 2004, p. 13), responsável pela fragilidade democrática e consolidação parcial da cidadania no Brasil.

É interessante a maneira como os autores assinalam a importância dos direitos humanos nessa reflexão. Ao mesmo tempo que é tema quase que onipresente na produção acadêmica que trata de segurança pública desde o início da década de 1980, os direitos humanos são também a referência para as avaliações do impacto das políticas nessa área adotadas desde esse período (Alvarez; Salla; Souza, 2004, p. 7).

Com isso em mente e diante das graves violações desse conjunto de direitos praticadas a despeito da retomada democrática, é preciso assumir que a não garantia dos direitos humanos ou as violações constantes são dados constituintes da própria história dos direitos no Brasil, com consequências imediatas para a seleção dos termos nos quais as políticas de segurança foram formuladas e aqui implementadas.

Turbulências do caso brasileiro

Luiz Eduardo Soares foi pioneiro no diagnóstico a respeito dos impasses enfrentados pela segurança pública no Brasil. Ao rever sua trajetória como subsecretário na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (Soares, 2000), o antropólogo e cientista político, que foi secretário nacional de Segurança Pública em 2003 e, atualmente, é secretário municipal de Valorização da Vida e Prevenção da Violência em Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, fez uma revisão sobre os entraves ao avanço das políticas nessa área, revelando uma complexidade assentada em muitas camadas: institucionais, políticas e culturais.

A curta, mas intensa, trajetória de Luiz Eduardo Soares e sua equipe no governo do Rio de Janeiro explicitou que os desafios estão apresentados para a dimensão técnica e executiva das políticas de segurança do mesmo modo que se encontram também no campo conceitual. Não por acaso, o sociólogo Sergio Adorno toma emprestado do antropólogo Victor Turner a expressão “drama social” para definir, de maneira inspirada, a experiência de Soares, ressaltando a sua multiplicidade (Adorno, 2002b).

Ainda que no Brasil o crescimento mais dramático da criminalidade urbana seja um fenômeno datado do início da década de 1980, foi só no princípio da década de 1990 que o tema da segurança pública ganhou contornos mais definidos.

Nesse cenário, Soares identifica entre as esquerdas brasileiras a dificuldade em dissociar segurança de repressão, fazendo deste um tema naturalmente “conservador”, que remete, quase que de maneira imediata, aos modelos ainda relativamente frescos da ditadura militar (ver artigo p.14). Logo, o assunto era considerado da “direita”, o que, conseqüentemente, segundo o autor, fez com que a esquerda nunca apresentasse um debate amadurecido ou um plano mais objetivo concernente à segurança no Brasil.

Paralelamente, a criminalidade urbana foi entendida durante muito tempo como mais um dos problemas de ordem estrutural do país. Alba Zaluar (1999) argumenta que os estudos que privilegiaram a perspectiva estrutural – traduzida, por exemplo, em ideias como estrutura social desigual, luta de classes, exclusão social – para debater os temas referidos, tornaram-se predominantes na década de 1970. Como explica a autora, nesse caminho analítico, “a violência estrutural passa a ser distinguida das outras manifestações de violência: a institucional, a doméstica, a interpessoal” (Zaluar, 1999, p. 35).

Alba Zaluar chama a atenção para o fato de que, nessa leitura, a violência torna-se sinônimo de desigualdade, exploração, dominação, exclusão, segregação e outros elementos associados a pobreza ou a formas de discriminação pela cor e de gênero. Sob essa ótica, não estariam disponíveis ferramentas que permitissem a análise de expressões sociais de violência caracterizadas pelo uso em excesso ou descontrolado da força física e dos meios de controle social.

Em outras palavras, para vencer a violência nos grandes centros urbanos seria preciso corrigir as distorções e desigualdades sociais do país: acabar com a fome, garantir o acesso à educação e à saúde etc. Assim, acabar com a violência era entendido necessariamente como um projeto de longo prazo, que dependeria, praticamente, de uma revolução social (Soares, 2000).

A coincidência entre o crescimento da criminalidade com o período de redemocratização do país tornou o quadro ainda mais complexo. A sucessão de governos democráticos, a difusão do tema entre acadêmicos que se especializaram no assunto e a sociedade civil, que lentamente se organizou nos últimos 10 anos, acabaram por construir conjuntamente uma nova concepção de segurança pública. Mas esse é ainda um debate recente e frágil.⁵ Também por essas razões, a segurança não foi, até muito recentemente, discutida como um conceito ou um instrumento político a serviço da igualdade social ou da democracia.

O paradigma penal clássico, segundo o qual a intimidação proveniente da possibilidade de punição seria a essência da ideia de segurança, inspira até hoje as práticas e interpretações nesse campo, dificultando a dissociação tão fundamental entre segurança e repressão.

Segurança como um “assunto de polícia” é uma representação que perdurou por muitos anos. Agora, lentamente, passa por uma transformação, o que pode ser percebido quando constatamos a ampliação da arena de atores envolvidos com o tema e com a formulação de políticas nessa área. Para além de objeto da atuação policial, segurança é hoje um tema que, vagarosamente, encontra e estabelece interfaces com outras áreas, tais como educação, saúde e mesmo planejamento urbano.

5 Um histórico minucioso desse processo e dos marcos legais que o acompanharam, assim como o mapeamento desses atores, pode ser encontrado em Jacqueline de Oliveira Muniz e José Marcelo Zacchi, 2005.

Do ponto de vista da formulação de políticas, atualmente, a abordagem exclusivamente macro da segurança coexiste com a valorização das ações locais, privilegiando seu potencial preventivo. Mas, da mesma maneira que o debate conceitual, esse é um processo que se consolida lentamente, e o Brasil ainda tem poucas experiências bem-sucedidas inspiradas por esse novo paradigma.

Seguindo uma tendência mundial, a partir de 2001, os municípios no Brasil passaram gradualmente a assumir papel de maior protagonismo no panorama da segurança local. As experiências locais têm como partido fundamental a ênfase no caráter preventivo da segurança. O município paulista de Diadema, por exemplo, desenvolve, desde 2001, uma série de ações sintetizadas em dois planos municipais de segurança, que contribuíram, de maneira determinante, para a redução dos homicídios na região. As ações são de natureza variada e compreendem, entre outras, a campanha pelo desarmamento da população, a valorização da Guarda Municipal, a instalação de núcleos de mediação de conflito em áreas vulneráveis do município e o controle da venda de bebida alcoólica a partir das 23 horas. Os municípios do Recife, de Olinda e de Camaragibe, no estado de Pernambuco, integram o projeto de Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana e Prevenção à Violência Urbana, em curso atualmente, cujo objetivo é desenvolver planos locais e compartilhados de prevenção.⁶

Mas de modo geral, a ausência de um projeto alternativo contribui para a dificuldade de formular a segurança em outros termos, seja para os formuladores das políticas, para os beneficiários/usuários dessas políticas ou para o próprio debate público ou o senso comum.

Parte desse descompasso explica-se pela inclusão tardia do tema segurança pública e da própria política de segurança pública, no que se refere ao aparato funcional e estrutural, no debate sobre a democratização do país. O advento da Constituição Cidadã, de 1988, foi capaz de detonar um processo de mudanças substantivas em muitos campos das políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas às áreas sociais e de promoção de direitos. O mesmo, no entanto, não ocorreu no campo da segurança. Tudo isso explica, ao menos em grande parte, porque as instituições e o aparato disponível – as forças policiais, as responsabilidades de cada ente federado, o sistema de justiça criminal, entre outros – passaram por reformulações ou mudanças mínimas, incapazes de promover as transformações necessárias (Muniz; Zacchi, 2005).

Não obstante, para além da sua dimensão prática, quais seriam as barreiras para que, no campo conceitual, a segurança seja formulada como um direito?

6 Para uma discussão mais detalhada sobre o papel dos municípios na segurança pública, ver Miraglia, 2006; Mesquita Neto, 2006; Caruso e Ricardo, 2007.

Sombras entre legal e ilegal

O descrédito das instituições de segurança combinado com a real incapacidade para lidar com o problema da criminalidade urbana ao longo dos últimos 30 anos são ilustrados pela pouca confiabilidade depositada na polícia pela população, assim como é expresso pelas altas taxas de criminalidade urbana que parecem impossíveis de serem contornadas. Uma das consequências é a promoção de práticas alternativas de manutenção da ordem.

Essa, no entanto, não é uma equação simples ou imediata. Como veremos, as modalidades paralelas de contenção ou de imposição da ordem combinam, de maneira complexa e enviesada, o que está disponível para cada classe social, anunciando os limites da capacidade e mesmo da vontade do Estado, além de expor as encruzilhadas do aparato democrático quando submetido a um território nebuloso, onde os espaços do legal e do ilegal não necessariamente encontram-se em oposição.

O exercício privado da vigilância e da segurança não é novidade e pode ser encontrado em diferentes versões ao longo da história da humanidade. A oposição ao caráter público desses serviços, todavia, vem ganhando novos significados em função dos cenários ditados pela criminalidade urbana atual e da própria resposta do Estado diante dessa realidade.

Um retrato da paisagem de São Paulo, por exemplo, já deixa notar novos adereços adquiridos recentemente: as guaritas e os seguranças de ternos, sentados embaixo de um guarda-sol, no qual se vê o nome de uma empresa de segurança privada. Esses são elementos quase obrigatórios das fachadas de edifícios nos bairros ricos e de classe média paulista – os enclaves fortificados (Caldeira, 2000). Completam a paisagem carros blindados, casas e edifícios murados, carros guiados por seguranças que seguem outros veículos a título de proteção. De acordo com dados do último relatório do UN-Habitat (programa de assentamentos urbanos das Nações Unidas), pelo menos 25 mil residências particulares na cidade de São Paulo são monitoradas por câmeras de vigilância. O mesmo relatório aponta que, depois dos ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC), houve aumento de 33% nas vendas de vidros blindados para automóveis (2007, p. 14).

No Brasil, a segurança privada tem sua origem ainda no governo militar (Caldeira, 2000). Atualmente, é um mercado que está em franca expansão, acompanhando o crescimento da criminalidade. Apesar de, em sua forma empresarial, tratar-se de um fenômeno mundial – e assim como o crescimento da violência, está associado aos processos de urbanização das grandes cidades – no Brasil, chama a atenção de maneira particular o crescimento de tais serviços. O estudo de Leonarda Musumeci mostra que, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), entre 1985 e 1995, o número de profissionais ocupados na atividade de vigilância e guarda cresceu 112% (1998). Dados de 2006

Primeiro Comando da Capital

Entre os dias 12 e 15 de maio de 2006, São Paulo foi palco de uma série de ataques orquestrados pela facção do crime organizado Primeiro Comando da Capital, o PCC. A sequência de eventos tornou-se um marco na escalada da violência urbana em São Paulo. Durante esse breve período, 82 unidades prisionais paulistas foram palco de rebeliões simultâneas. Ao mesmo tempo, do lado de fora dos presídios, as forças de segurança do estado de São Paulo sofriam sucessivos ataques com proporções inéditas. O conjunto de ações foi coordenado pelo Primeiro Comando da Capital, que estaria dessa maneira retaliando a decisão do governo do estado de São Paulo de isolar as lideranças do movimento por meio da transferência de seus integrantes. Entre os presos transferidos estava Marcos Willians Herba Camacho, o Marcola, apontado como líder do grupo, transferido para o RDD (Regime Disciplinar Diferenciado), no presídio de segurança máxima de Presidente Bernardes, no interior do estado de São Paulo. Para uma análise institucional dos ataques e da gestão dos presídios paulistas, ver a entrevista com Nagashi Furukawa, secretário de Administração Penitenciária na época dos ataques (Miraglia e Salla, 2008.) ■

revelam que todo o mercado da segurança privada movimentou a cifra de US\$ 49 bilhões, o que representa 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (UN-Habitat, 2007).

Em sua dissertação de mestrado, defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), sobre a regulação das empresas de segurança (aspecto pouco tratado pela literatura brasileira), André Zanetic argumenta que a expansão do mercado no Brasil poderia ser explicado por três fatores: “i. O crescimento da criminalidade (sobretudo a especialização do crime); ii. A percepção da violência e o aumento da insegurança; e iii. As mudanças na utilização do espaço urbano e circulação da população nas grandes cidades” (2005, p. 34).

Hoje, as empresas de segurança privada, desde que regulamentadas, estão autorizadas a desempenhar atividades em sete campos distintos: vigilância, segurança orgânica (empresas que fazem a própria segurança), segurança patrimonial, segurança pessoal, curso de formação, escolta armada e transporte de valores (Zanetic, 2005, p. 10). Com efeito, “segurança privada” é um nome genérico para definir um conjunto extenso de atividades e serviços, legais ou não. Para o senso comum, significa qualquer tipo de segurança ou de vigilância que não é provida pelo Estado.

Essa confusão ou a pouca clareza relacionada à diferença e aos limites entre a segurança estatal e a privada se explica, entre outros motivos, porque tais serviços reproduzem muitas das práticas do Estado sem que tenham necessariamente esse direito. São assimilados pela sociedade como se fossem forças policiais estatais, o que parece bastante paradoxal. Afinal, se somos uma sociedade que, em tese, não se submete à lei, dado que seria atestado pelos índices de criminalidade, por que nos submetemos tão facilmente a vigias não legítimos? Como aponta Leonarda Musumeci (2005), as armas, as fardas, o direito adquirido para revistar, vigiar, e até mesmo deter, são elementos que contribuem para tal indiscriminação.

Os limites de atuação dos funcionários é matéria controversa. Dois episódios recentes ilustram sua fragilidade. No dia 28 de fevereiro de 2007, em Moema, um bairro de classe média alta em São Paulo, o segurança particular de um bingo foi ao banco, que por acaso ficava em frente ao seu local de trabalho. Nesse mesmo momento, o banco foi assaltado, e o segurança decidiu atirar no ladrão com a própria arma (a qual ele está autorizado e habilitado a utilizar, exclusivamente, na condição de segurança do bingo). Seus colegas de trabalho, vendo o que acontecia, também atiraram contra os bandidos, que responderam com mais tiros. Um banguê-banguê estava armado sem a presença da polícia, que só chegou ao local quando os assaltantes já haviam fugido e uma menina, que estava no ponto de ônibus próximo, encontrava-se ferida.⁷

Mais recentemente, no mês de outubro de 2007, em Londrina, um jovem voltava de um jogo de futebol quando foi detido por vigias de uma empresa particular de segurança, responsável pela vigilância de uma clínica, pichando a parede do estabelecimento. Dias depois, o jovem foi encontrado morto, e os seguranças, que a princípio confessaram o crime, foram acusados de tê-lo torturado e matado.

Um aspecto grave é que esses serviços não estão submetidos aos mesmos mecanismos de controle que as forças policiais estatais (Musumeci, 1998). Se, como vimos, o próprio controle da atuação da polícia é delicado e cercado de dificuldades, nesse caso, o quadro é ainda mais sério.

Para Angelina Peralva (2000), a privatização profissional da segurança se beneficiou diretamente da ineficiência das instituições originalmente responsáveis por esses serviços, encontrando aí terreno fértil para crescer. Mas, para a autora, o fenômeno é composto, e essa seria apenas uma de suas faces. A outra estaria traduzida nos “fenômenos de justiça ilegal” em curso no interior da sociedade civil.

⁷ Na época, ainda havia a suspeita de que o bingo teria, entre seus funcionários contratados, policiais militares e guardas civis.

Recorrendo à etnografia de Teresa Caldeira, Angelina Peralva (2000) sublinha a interface que tais serviços estabelecem com a ilegalidade, visto que recrutam ex-justiçeiros e mesmo policiais na ativa como funcionários. Esse é um dado mencionado de maneira recorrente quando as empresas de segurança privada estão em debate (ver Caldeira, 2000; Soares, 2006).

A literatura brasileira aponta como grande chave explicativa para a emergência e o crescimento da segurança privada no Brasil a combinação entre a incapacidade do Estado em prover e garantir a segurança, as estratégias das classes mais ricas para se proteger e, se possível, evitar os pobres, somadas ao fim do monopólio da violência por parte do Estado (Caldeira, 2000; Kowarick, 2002; Peralva, 2000). No entanto, ao estudar a regulação das empresas de segurança, André Zanetic (2005) expõe a tensão entre os modelos interpretativos, questionando tal abordagem. O autor não concorda com a tese do fim do monopólio da violência ou da fragilidade institucional brasileira. Para ele, estaríamos diante de um processo de aumento das formas de controle social de maneira geral, e a difusão e capilaridade dos serviços de vigilância seria apenas um dos efeitos desse aumento.

Para sustentar seu argumento, Zanetic mostra como o maior contingente de segurança privada está alocado no universo corporativo, e não na proteção do cidadão. O crescimento do mercado se deu em função do aumento da demanda das empresas por esse tipo de serviço. Ou seja, estaríamos nos referindo mais a uma tendência de mercado que a uma rachadura política e institucional. São os bens materiais ou os negócios, e não a cidadania, que estariam abdicando da segurança do Estado para reivindicar segurança particular.

O argumento é reforçado pelo fato de que até mesmo em países com democracias consolidadas, onde a soberania do Estado é, em princípio, inquestionável, como Canadá e França, esses são serviços bastante difundidos.⁸

É, porém, o próprio autor quem vai, posteriormente, no mesmo trabalho, apontar, uma a uma, as fragilidades desse universo: as dificuldades de regulamentação, a existência de empresas clandestinas e as questões técnicas relacionadas ao processo de regularização das atividades dessas empresas. O autor reconhece que as limitações no campo da fiscalização impedem, por exemplo, um conhecimento mais minucioso do mercado, dificultando o controle das atividades e evitando o uso indevido de armas de fogo, o emprego de policiais ou mesmo a garantia de treinamento adequado dos profissionais em atividade. Nesse sentido, podemos dizer que emerge da própria indústria a sua fragilidade ou seu potencial para estar à margem da lei.

O fato é que a capacidade de fiscalização do governo não acompanhou o crescimento desse ramo de atuação, e o que deveria ser controlado com rigor é, na verdade, um espaço nebuloso onde proliferam ilegalidades. Os problemas acentuam-se, principalmente pelos conhecidos desafios de “fiscalização” em muitos outros campos no Brasil.

Temos como resultado a dispersão da legitimidade e do poder de coerção em uma rede na qual estão entrelaçados o lícito e o ilícito. A melhor ilustração é que policiais, cujos salários são baixos, têm aí o segundo emprego (Soares, 2006).

André Zanetic tem uma visão otimista, acredita que a segurança privada pode ser efetivamente regulamentada e fiscalizada e que tem potencial para, como já vem fazendo, cumprir um papel complementar à segurança pública, contribuindo para “funções específicas” (2005, p. 104).

Contudo, em uma sociedade desigual como a brasileira, o que tal medida significaria exatamente? Tomando como exemplos os serviços públicos que coexistem, na forma, com serviços privados, como saúde e educação, e a disparidade na maneira pela qual eles são usufruídos pela população em termos de qualidade e acesso, fica a impressão de que o mesmo poderia acontecer em se tratando de proteção. Nesse caso, sua privatização somar-se-ia ao conjunto de elementos que já foi capaz de empurrar e repressar parte da criminalidade urbana nas periferias da cidade.

É claro que a preocupação com segurança ultrapassa os muros dos condomínios fechados das elites e ecoa também nas classes mais pobres. Teresa Caldeira (2000) já havia notado que as classes mais pobres também têm seus recursos de proteção – trancas, grades, alarmes e até mesmo condomínios fechados podem ser encontrados em bairros pobres.

Faz sentido que em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro a preocupação com segurança transborde qualquer barreira de classe social. Seria ingênuo imaginar que pobres não teriam estratégias de proteção e segurança, sobretudo quando são as vítimas privilegiadas da criminalidade violenta, além de ser, em larga medida, os mais desamparados dos serviços de proteção providos pelo Estado.

Mas ainda assim, é preciso dar proporção a ambos os fenômenos. A geografia da criminalidade em São Paulo nos oferece pistas interessantes. Nessa cidade, os crimes contra a vida, os homicídios, com raras exceções, estão majoritariamente concentrados nas áreas periféricas da cidade. No entanto, essa distribuição dos crimes não encontra correspondência ou proporcionalidade na distribuição dos aparatos de segurança particular.

Além disso, a privatização da segurança em sua forma empresarial não pode ser lida como um fenômeno isolado. Deve ser pensada em conjunto com outras estratégias, como o crescente número de carros blindados, as ruas fechadas, os muros cada vez mais altos, o esvaziamento dos espaços públicos e de convivência. Temos um conjunto de estratégias privadas de solução para um problema que é público.

Não se trata de apontar a boa subversão do monopólio e a má, mas apenas de dar proporções aos fenômenos como uma estratégia para compreender de que maneira tais práticas contribuem para que a violência misture-se de maneira quase que imperceptível ao cotidiano.

Em se tratando da segurança privada, a variedade, o tamanho e a ilegalidade compõem uma equação que questiona, de modo eloquente, o modo pelo qual a gestão da segurança está dividida no Brasil. Se, por um lado, o desenvolvimento desse ramo de atividades não pode ser visto exclusivamente como resultado do aumento da criminalidade; por outro, a ilegalidade associada e reproduzida por suas atividades permite que seu crescimento possa ser percebido também como uma das causas da difusão da violência e do crime no Brasil. A privatização da segurança, nos termos em que foi apontada aqui, seria mais um componente enredado nos fluxos da violência cotidiana.

Administração do poder local

Também evocando a interseção entre lícito e ilícito, no Rio de Janeiro, um fenômeno recente ganhou *status* de novo ator no já complexo cenário que envolve a criminalidade urbana.

Definidas como um poder extraoficial que vem se instalando entre comunidades de baixa renda no Rio de Janeiro, as milícias configuram-se como grupos paramilitares híbridos, formados por combinações diversas entre policiais, na ativa ou aposentados (reformados), e outros integrantes de órgãos de segurança, como Corpo de Bombeiros, agentes penitenciários, membros das Forças Armadas e até profissionais de empresas de segurança privada.

As milícias, entendidas como um fenômeno recente identificado sobretudo no Rio de Janeiro, vêm se impondo como um poder paralelo, mantenedoras da ordem e dedicadas ao combate ao tráfico nas comunidades onde atuam. Mas seu repertório de atuação não está restrito à esfera da segurança e da ordem comunitária. Inclui a cobrança de taxa de segurança dos moradores, o controle de outras atividades e outros serviços prestados, mesmo ilegalmente, na comunidade, como o transporte alternativo (as vans, por exemplo), o “gato-net” (nome dado aos “gatos” para distribuição de TV a cabo ilegal) e o comércio de bójões de gás (Misse, 2007, p. 16).

Como consequência, temos arranjos até então impensáveis, como o de grupos de traficantes rivais fazendo acordo para proteger a atividade do tráfico da chegada das milícias (Misse, 2007). Isso sem esquecer de casos nos quais o Poder Público se apoia na atuação de uma milícia para garantir a pacificação de determinado território.

Para Oliveira e Zaverucha (2007), do ponto de vista institucional, as milícias não devem ser pensadas como oposição às polícias, mas em conjunto com elas: “Uma força informal (milícia), composta por agentes do Estado, auxilia uma formal (polícia), e vice-versa. As duas instituições se reforçam e se complementam”. O imbricamento

8 Segundo o autor, nos Estados Unidos, os guardas particulares são três vezes mais numerosos que os policiais, e, no Canadá, são mais que o dobro (Zanetic, 2005, p. 17).

de poderes legais e ilegais revela, em primeiro lugar, a incapacidade do Estado em garantir a ordem, a proteção; depois, e talvez mais grave, sua convivência com essa ilegalidade.

Outros trabalhos já mostraram formas de poder local. Em São Paulo, Tiaraju D'andrea (2006) relata como, na favela de Paraisópolis, um líder comunitário e comerciante local se responsabilizava pela segurança da favela, impedindo que o tráfico de drogas se instalasse ali.

Marcos Alvito (1999), ao retratar as transformações nos tipos de punição e padrões de práticas da violência na favela de Acari, no Rio de Janeiro, traça um quadro claro de como os chefes do tráfico local, Tonicão, Parazão e, posteriormente, "X", sempre impuseram regras, cada um a sua maneira e seu estilo, traduzidos, até mesmo, pelo modo de punir e matar: picando os corpos, queimando as vítimas em pneus ou "jogando no saco". A despeito das diferenças, como relata o autor, todos sempre administraram a violência no local.

Mas a peculiaridade é que estamos falando de grupos organizados, compostos também por membros das forças de segurança do Estado, com práticas ilegais e extremamente arbitrárias e que têm ingerências em outras esferas da vida social local que não apenas as relacionadas propriamente à segurança.

As milícias podem ser vistas, em um primeiro momento, como a solução para o enfrentamento do tráfico em áreas tradicionalmente ocupadas ou como uma forma de reduzir a violência e pacificar uma região onde o Estado não foi capaz de fazê-lo. Mas são, na verdade, a substituição de um poder paralelo por outro, também tirano, em um campo social já fragilizado como são as comunidades oprimidas pelo tráfico de drogas.

Como se trata de um fenômeno recente, é um objeto ainda pouco investigado pela academia, mas indiscutivelmente reconhecido pelas comunidades dominadas e pela sociedade civil organizada, sobretudo carioca, que trabalha com a temática da segurança pública. Com efeito, podemos dizer que as milícias estão se configurando como um modelo temerário e igualmente perigoso, trazendo consigo um rearranjo inédito de uma combinação antiga, na qual o Estado se mistura ao crime, criando mais uma sombra que esmorece as fronteiras entre o legal e o ilegal.

Podemos dizer, então, que não apenas a violência deve ser tratada como produto e produtor das desigualdades. A administração da segurança com finalidades distintas, como pudemos acompanhar, também impõe mudanças nas formas de organização social que acentuam ainda mais essa desigualdade.

Violência e instituições

No movimento de reunir elementos que, ao mesmo tempo, evidenciam dimensões contextuais ou circunstanciais da violência, é possível indicar, simultaneamente, uma eventual origem estrutural do fenômeno. Como resultado dessa tensão, identificamos um cotidiano que é vítima dessa violência, mas que, ao longo do tempo, também aprendeu a absorvê-la.

Nesse processo, temos, entre outros efeitos, a multiplicação de atores capazes de participar de maneira ativa com instrumentos de coerção nessa arena das conflitualidades.

Indagando de que modo a organização da sociedade, sob a forma de "Estados", e seu monopólio da força física estão relacionados com a "civilização", Norbert Elias (1993) argumenta que "a estabilidade peculiar do aparato de autocontrole mental que emerge como traço decisivo, embutido nos hábitos de todo ser humano 'civilizado', mantém a relação mais estreita possível com a monopolização da força física e a crescente estabilidade dos órgãos centrais da sociedade" (p.197). O padrão altamente regulado de autocontrole advindo daí, seria, para o autor, uma espécie de "segunda natureza" dos indivíduos.

A definição weberiana clássica determina que aquilo que define o Estado Moderno é o fato de que ele detém o monopólio do uso legítimo da violência física. Concretizar tal tarefa pela coação física é o meio específico que caracteriza o Estado. Segundo Max Weber, praticar o monopólio da violência com base na coerção garante que o conjunto de indivíduos abra, não espontaneamente, mão da liberdade. Apenas dessa maneira todos estariam sujeitos à mesma justiça e às mesmas normas (Weber, 1983).

Nesse sentido, o Estado tem não só o monopólio legítimo do uso da violência, mas também o poder e o dever de proteger seus cidadãos. E esse monopólio é uma das bases do contrato social, visto que o Estado sintetiza a possibilidade de controlar o comportamento transgressor com a prática da punição. Nesse mesmo sentido, o próprio Elias também vê no monopólio da força a condição capaz de criar espaços sociais pacificados, que não estão sujeitos à violência (1993, p.198).

Cotejando as tradições kantianas e weberianas no debate acerca da constituição do Estado Moderno, Sergio Adorno mostra como se estabeleceu a identidade entre Estado, poder e lei. O autor reconhece o "[...] esforço kantiano de demonstrar que o oposto da violência – em particular daquela que envolve a imposição da vontade de uns sobre outros em um contexto pré-estatal – não é a ausência de violência, porém o direito" (2002b, p.8). Ao fazer isso, problematiza os limites da atuação do Estado quando ela pressupõe o uso da violência.

Um dos aspectos importantes na formulação weberiana reside na reconhecida legitimidade da força empreendida por parte do Estado. Soma-se a isso o fato de que ela é limitada. A combinação entre esses dois dados faz com que a legitimidade do uso da força na sociedade moderna esteja fundamentada em sua correspondência com a lei.

Esse é um debate clássico das Ciências Sociais, contemplado por ampla bibliografia. Neste artigo, no entanto, não nos interessa avaliar o quanto a soberania do Estado, nos moldes weberianos e na condição de pressuposto capaz de pacificar uma sociedade, está sendo minada pelas transformações sociais implicadas em múltiplos fenômenos, como a globalização, o

avanço do consumismo, o enfraquecimento dos laços sociais etc. A preocupação, por ora, reside em apreender como as distorções desse modelo, baseado em práticas relacionadas a temas fundamentais ao modelo original, como repressão e contenção, vêm sendo perpetradas: seja pelo próprio Estado, por meio da justiça criminal, seja pela privatização da segurança ou pela privatização da resolução de conflitos. Em todos esses contextos, tais transfigurações têm se mostrado capazes de produzir novos referenciais e novas práticas sobre as ideias de controle, punição e pacificação social.

Ao longo do último século, as sempre complexas relações entre cidadãos, Estados, assim como a própria ideia de paz e segurança, ganharam novas configurações. O Estado ainda mantém o *status* de ator principal na garantia da paz, mas a segurança dos Estados não pode mais ser compreendida como a garantia da segurança de seus cidadãos. Tal fato fica claro tanto porque estamos falando em graus distintos de segurança e manutenção da paz, como porque, em muitos casos, como vimos no exemplo brasileiro, o próprio Estado atua como um dos violadores da segurança dos cidadãos. Além do mais, muitas vezes, o Estado compete com a administração privada da segurança – de maneira organizada (no caso das empresas ou das milícias ou do crime organizado) ou informal (no caso da justiça feita pelas próprias mãos por parte de indivíduos).

Mas se há um consenso de que o Estado perdeu, pelo menos relativamente, o monopólio da prática da violência, sabemos que o fim do monopólio não implica o fim da própria violência ou da força coercitiva. Ao contrário, nesse contexto, é preciso pensar de que maneira e por meio de quais mecanismos ela é redistribuída entre os diversos atores sociais.

A gestão privada da segurança e da punição configura-se como mais uma arena onde estão manifestas "formas não estatais de governabilidade social" (Moser, 2004). Há uma relação que se dá em muitos patamares entre a desqualificação do Estado e da sua exclusividade e as interações de tipo violento entre os atores sociais.

Para Teresa Caldeira (2000), o Brasil viveu o "monopólio progressivo do uso da força pelo Estado", mas os abusos praticados pelas forças policiais que sempre fizeram uso da violência e se importavam pouco com o respeito à cidadania enfraqueceram a capacidade e a legitimidade das instituições públicas para que atuassem como mediadoras dos conflitos. Afinal, elas fazem parte do ciclo de vingança ilegal e privada e, "ao entrarem num ciclo da vingança, em vez de agirem contra ela, as instituições da ordem apenas contribuem para o aumento da violência e para a própria deslegitimação" (2000, p.136).

Nesse sentido, o Estado brasileiro não estaria habilitado a ser o mediador legítimo do elevado número de conflitos como os que encontramos nas periferias de São Paulo ou nos morros cariocas. Os homicídios, que podem ser classificados como

Violência da cidadania que não se realiza

Segundo Lima, “os conflitos sociais engendrados na realidade brasileira são resolvidos à base de níveis elevados de violência, em que o processo civilizatório não formou instituições públicas capazes de garantir o monopólio legítimo da violência e a pacificação social, nos termos de Weber e Elias” (2002, p.82). Em seu trabalho sobre o lugar dos homicídios na criminalidade urbana, Lima faz longa revisão de uma bibliografia multidisciplinar – produzida por sociólogos, urbanistas e antropólogos –, elaborando uma análise que combina resultantes históricas, “disjunções democráticas” (ver Caldeira; Holston, 1999) e padrões de exclusão urbana (agregando indicadores de emprego, educação, moradia, renda etc.).

Para o autor, algumas análises mostram como, nas sociedades onde há fragilidade do Estado no que se refere ao monopólio da violência, há por oposição um fortalecimento de laços locais, o que por sua vez diminui a “pressão social para o controle das emoções e da violência física, resultando em baixos sentimentos de culpa quanto ao uso aberto da violência nos conflitos” (Lima, 2002, p. 89 apud Zaluar, 1998). Seria esse o caso dos bairros pobres de São Paulo, com altas taxas de homicídio, onde, segundo o autor, “[...] a exacerbção dos localismos [...] pode estar ajudando a criar condições para o retrocesso da civilidade” (Lima, 2002).

Interessante verificar a atualidade, na literatura brasileira, do tema. Há uma série de autores que escolhe esse caminho interpretativo e enxerga a resolução violenta de conflitos como uma desqualificação das instituições normativas, um efeito de uma cidadania que não se realiza, de um modelo democrático cercado de falhas, desigualdades e privilégios.

Para Gilberto Velho, no contexto brasileiro, “trata-se claramente, de uma situação em que a cidadania não se impôs como valor nem implementou mecanismos democráticos que possibilitassem o desenvolvimento de um sistema sociopolítico minimamente satisfatório para a maior parte da população do país” (2000, p.15). Em outras palavras, não temos cidadãos interagindo em igualdade em um espaço regulamentado por leis às quais todos estão sujeitos de maneira igualitária.

José Vicente Tavares dos Santos também vê um processo de crise nessas instituições. Para o autor, a “violência difusa” nas sociedades contemporâneas, que pode se manifestar como violência ecológica, exclusão social, violência entre gêneros, racismos ou violência na escola, expressa um processo de dilaceramento da cidadania (1999; 2004). Para Tavares dos Santos (1999), nesse contexto, a violência poderia ser entendida como a própria forma de sociabilidade; uma verdadeira norma social que ganha *status* de mecanismo de controle. Além do mais, faz com que a interação social passe a ser marcada por estilos violentos de sociabilidade, “invertendo as expectativas do processo civilizatório” (2004, p.3).

Teresa Cadeira (2000) descreve a experiência política brasileira com base no caráter disjuntivo da sua democracia. Para a autora, no Brasil, há democracia política e os direitos sociais estão razoavelmente assegurados, mas os direitos civis, assim como a cidadania, ainda são frágeis e nem sempre reconhecidos (2000, p.343).

Paulo Sérgio Pinheiro (2001) faz coro com a leitura de Caldeira e também enxerga no Brasil uma democracia sem cidadania. O autor chega a reconhecer a continuidade autoritária, expressa, sobretudo, na forma de atuação das instituições de administração da justiça.

Angelina Peralva (2000) ressalta que a experiência democrática é caracterizada essencialmente pela capacidade dos indivíduos de se considerarem iguais uns aos outros (2000, p.19). A lei trataria de preencher as lacunas deixadas pela desigualdade. Mas seria esse um projeto viável em um contexto de desigualdades sociais, tal como o brasileiro? ■

Mas é preciso notar que essa também é a mensagem reproduzida quando um número alarmante de jovens é morto por outros jovens nas periferias das grandes cidades brasileiras. Não se trata de equiparar os conteúdos, mas de apontar que se a violência é também uma forma de comunicação, ao circular dessa maneira, com tamanha contundência (manifesta nas mortes e violações de direitos) e versatilidade (em um gradiente que se estende da forma de violência policial até a violência comunitária), mostra-se capaz de criar e consolidar uma linguagem, bem como conformar padrões de interação social.

Diante desse contexto, quais são as transformações provocadas pela violência ao ser absorvida pelo cotidiano? A cada novo fluxo, encontra pessoas mais resistentes ou mais tolerantes? Mais hábeis para lidar com ela a partir da sua experiência pregressa ou mais incapazes de reconhecê-la como tal?

Como se sabe, as causas associadas ao fenômeno da violência urbana, particularmente às mortes traduzidas pelas taxas crescentes de homicídios durante duas décadas, são sempre pensadas em um coletivo de determinantes. Mas ainda assim, é possível identificar camadas, tanto no plano individual como coletivo, nas quais a violência se inscreve.

É possível, por exemplo, diferenciar as causas estruturais e os fatores de risco capazes de detonar episódios desse tipo, tais como armas e álcool. Para Caroline Moser (2004), esses são dois nichos explicativos distintos. Enquanto os fatores de risco são situacionais, as causas estruturais estão relacionadas a relações desiguais de poder (2004, p.8). Ambos servem como pano de fundo para a experiência pessoal da violência. Essas realidades individuais, contudo, manifestam-se, em um contexto mais amplo, onde também estão em jogo e em tensão estruturas de poder nos campos econômicos e sociais.

Com efeito, temos três conceitos inter-relacionados: estrutura, identidade e agência. A noção de identidade está vinculada de maneira muito próxima à ideia de “agência humana individual”. Caroline Moser vê na expressão um argumento que reconhece indivíduos “como atores sociais que se deparam com modos alternativos de formularem seus objetivos, ainda que seus recursos sejam restritos” (2004, p. 8). Mas se o risco, assim como os cálculos e as escolhas, faz parte da experiência democrática, essa fórmula precisa ser revista quando o repertório de possibilidades é reduzido e as consequências desses riscos e dessas escolhas não são as mesmas para todos.

A fluidez com que a violência transita já foi apontada anteriormente como uma de suas características fundamentais. O resultado desse *continuum* de violência entre os espaços – físicos e simbólicos – é que acabamos por aprender e nos acostumar com ela. Talvez resida aí uma das suas maiores perversões. Aprende-se nas próprias instituições socializadoras: escola, família, sistema

“violência comunitária”, “violência interpessoal” ou ainda “violência institucional”, quando são praticados de maneira ilegítima por agentes do Estado, seriam, portanto, resultados dessa dupla distorção: a privatização das resoluções de conflito e um Estado inabilitado e sem legitimidade para mediar conflitos nos limites da legalidade.

A violência no grau em que é vivida, hoje, no Brasil, testa os limites do discurso democrático. Em se tratando de conflitos, diante da realidade das interações entre diversos atores sociais ou grupos, percebemos que essas pressupõem um suporte democrático – um aparato que seja capaz

de conter as paixões e os impulsos, mas também lembrar a existência da regra – que nem sempre está disponível ou pode ser acessada.

Do ponto de vista estrutural, estão sendo criados contextos onde se perde a clareza dos limites da regra. Essa é a mensagem proferida pelo Estado quando um policial comete um abuso ao exercer seu trabalho impunemente ou emprega-se em uma empresa de segurança privada. Ou ainda, quando o Estado mata 109 “suspeitos,” como ocorreu nas retaliações ao Primeiro Comando da Capital (ler quadro p.25), ou tolera a existência e até faz parte da composição de milícias armadas.

de justiça criminal, mundo do trabalho e vida comunitária. Esses, que são originalmente espaços de socialização, de constituição de identidades, tornam-se também espaços para aprender a conviver com a violência. A intercomunicação entre os tipos de violência acaba por criar uma rede de medo e de insegurança.

As taxas de criminalidade anunciam um processo de construção de uma sociabilidade que incorpora a violência como dado. Mas além de identificar processos múltiplos de exclusão (aqui em um sentido genérico), fazer o caminho inverso parece um exercício interessante. Olhando para as respostas dadas ao problema, evidenciam-se duas arenas de interação com a violência: arena social x arena penal.

Antes de avançarmos no argumento, vale a pena reagruparmos elementos dispersos que caracterizam contextos de forma mais precisa. São muitos os elementos e as formas como eles se arranjam: mercado ilegal de armas de fogo, jovens com parentes no sistema prisional, violações da polícia, privatização da resolução de conflitos, etiquetas das ameaças, matadores profissionais, medo da justiça, barreiras estruturais, como o desemprego, baixa e má escolaridade, drogas. Mesmo que não seja possível ou proveitoso falar em uma causa, fica evidente que esse é um processo. Mais que isso, é um processo de natureza essencialmente social, com problemas dessa ordem.

Mas ainda que o desenho do problema seja evidente, a resposta é deslocada; não encaixa. Nossa sociedade parece ter elegido a arena penal para responder à violência urbana. A violência é tratada exclusivamente como crime, passando por um processo de desfiguração do seu sentido social.

As taxas de encarceramento cada vez mais altas nos Estados Unidos inspiraram a oposição sugerida por Wacquant (2001) entre o Estado-providência e o Estado penal. O autor revela como o abatimento do primeiro permitiu e cultivou a expansão do segundo, aumentando o controle do Estado sobre o corpo social.

Em se tratando da violência expressa pela criminalidade, as práticas do Estado podem ser bons guias interpretativos para pensar a oposição entre social e penal, mas não são suficientes. Vimos como ela não está apenas na vida daqueles que estão no crime, não é praticada exclusivamente por criminosos e, o mais importante, impõe limitações de ordem social de maneira difusa. Ao mesmo tempo, consolida um léxico que questiona o discurso democrático e que revela como ele não está disponível.

O sentimento de que a segurança é só para “alguns” ganha ainda mais sentido quando considerada a seletividade das respostas que vêm sendo formuladas para tratar dos problemas associados à segurança pública. Ao eleger a arena penal como pano de fundo, estamos imediatamente selecionando os beneficiários e também as vítimas das políticas de segurança.

Estamos falando de pobres matando pobres, de um Estado que, quando atua como violador de direitos, elege os pobres como vítima preferencial. Sendo essa parcela da população a maior vítima, ela deveria ser, naturalmente, prioridade das políticas de segurança – pensadas como um direito que garante a proteção de cada cidadão contra a violência. Mas ao contrário, na sua fórmula repressiva, a política de segurança incide quase que exclusivamente sobre os mesmos pobres. O que sobrou para eles?

Em um sentido holístico, portanto, a violência não apenas impõe a morte aos jovens que dão identidade às taxas de homicídios no país, como também vitimiza de múltiplas formas toda a órbita social a seu redor, aprisionando-os em um ciclo alimentado por mais punição, pela ausência de amparo e pela redução da autonomia.

Com efeito, ainda que histórias de exceções sempre possam ser encontradas de um jeito ou de outro – pela violação de direitos, pela punição proveniente do aparato estatal ou pela vitimização entre pares –, a violência acaba por confinar e sentenciar o destino dessa população.

Para retomar a expressão de Geertz, citada no início do artigo, parece, então, que criamos nosso sentimento de justiça partindo desse conjunto de escolhas.

Não por acaso, portanto, a segurança é um tema que evoca muito mais as ideias de evitação e distância que a possibilidade de reivindicação. Mas se, de fato, vivemos hoje no Brasil a oportunidade de construir um novo discurso e, sobretudo, uma nova prática no que diz respeito às políticas de segurança pública, é preciso que os movimentos sociais, particularmente aqueles que representam as parcelas mais vitimizadas da população, reivindiquem esse direito – a história brasileira já deu provas que ninguém fará isso por eles – e ajudem a construir uma agenda mais democrática e igualitária para a segurança no Brasil. ■

Referências

- ABRAMOVAY, Mirian; Pinheiro, Leonardo Castro (2003). Violência e vulnerabilidade social. In: Fraerman, Alicia (ed.). 2003. Inclusion social y desarrollo: presente y futuro de la comunidad iberoamericana. Madrid: Comunica.
- ADORNO, Sérgio (2002a). Exclusão socioeconômica e violência urbana. In: Sociologias - Violências, América Latina, Porto Alegre, p. 84-135, 2002.
- ADORNO, Sérgio (2002b). O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: Miceli, Sérgio (org.). 1999. O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS.
- ADORNO, Sérgio (1994). Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. Os crimes que se contam no Tribunal do Júri. In: Revista USP, São Paulo, v. 21, p. 132-51, 1994.
- ADORNO, Sérgio (1991). Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, vol. 33, p. 145-156, Coimbra, 1991.
- ALVAREZ, Marcos; Salla, Fernando; Souza, Luiz Antonio (2004). Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000). São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.
- ALVITO, Marcos; Velho, Gilberto (orgs.) (1996). Cidadania e violência no Rio de Janeiro. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/FGV.
- ALVITO, Marcos (1999). Do corpo para ser visto ao corpo invisível. In: Revista Sexta Feira [Corpo] n. 4. São Paulo: Editora Hedra.
- BRETAS, M. L.; Poncioni, P. (1999). A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, D. C. et al. (orgs.). 1999. Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 149-163.
- BUVINIC M.; Morrison, A.R.; Shifter M. (1999). Violence in Latin America and the Caribbean: a framework for action. In: Morrison, AR; Orlando B. E. (eds.). 1999. Too close to home: domestic violence in the Americas. New York: Inter-American Development Bank, p. 3-34.
- CALDEIRA, Teresa (2000). Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp.
- CALDEIRA, Teresa; Holston, James (1999). Democracy and Violence in Brazil. In: 1999. Comparative Studies in Society and History. Cambridge University Press, p. 691-729.
- CANO, Ignácio; SANTOS, Nilton (2001). Violência letal, renda e desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro: 71etras.
- CARDIA, Nancy (1997). O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. In: Tempo Social, v.9, n.1, 1997, São Paulo, p. 249-65.
- CARDIA, Nancy (1988). A violência urbana e os jovens. In: Pinheiro, Paulo Sergio (coord.). (Org.). 1988. São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda.
- CARUSO, Haydee G. C.; RICARDO, Carolina de Mattos (2007). Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. In: Revista Brasileira de Segurança Pública Ano 1, Edição 1, 2007.
- CARVALHO, Marceloandre; CERQUEIRA, Daniel; RODRIGUES, Rute; LOBÃO, Waldir (2007). Custos das Mortes por causas Externas no Brasil. Brasília: IPEA, Texto para discussão N. 1284.
- CERQUEIRA, Daniel; CARVALHO, Marceloandre; LOBÃO, Waldir; RODRIGUES, Rute (2007). Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. Texto para discussão N. 1284. Brasília: IPEA.
- CESAR ALVAREZ, Marcos; SALLA, Fernando; F. DE SOUZA, Luiz Antonio (2004). Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. In: Justiça e História, v.4, n. 8, p. 173-199, Porto Alegre, 2004.
- DAMATTA, Roberto (1994a). Os discursos da violência no Brasil. In: DaMatta, Roberto. 1994. Conta de mentirosos: sete ensaios de antropologia brasileira. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora Rocco.

- D'ANDREA, Tiaraju (2006). Visões de Paraisópolis: Violência, mídia, representação. In: Sexta periferia. In: Revista Sexta Feira [Periferia] n. 8. São Paulo: Editora 34.
- DURKHEIM, Emile (2000). Lições de Sociologia: a moral, o direito e o Estado. São Paulo: Martins Fontes.
- ELIAS, Norbert (1939[1993]). O Processo Civilizador. Rio de Janeiro: Zahar. 2 v.
- GEERTZ, Clifford (2001). Nova luz sobre a antropologia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- GEERTZ, Clifford (1998[2000]). Fatos e leis em uma perspectiva comparada. In: Geertz, Clifford. 1998[2000]. O saber local. 3ª ed., Petrópolis: Editoras Vozes.
- INSTITUTO SOU DA PAZ (2005). II Plano Municipal de Diadema. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/download/plano_diadema.pdf>.
- KAHN, Túlio; Zanetic, André. O Papel dos municípios na redução dos homicídios. SSP/SP, (2006).
- KANT DE LIMA, Roberto (2000). Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. In: BIB - Revista do Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, n. 50, v. 2, p. 45-123, Rio de Janeiro, 2º semestre, 2000.
- KANT DE LIMA, Roberto (1995). A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- KANT DE LIMA, Roberto (1989). Cultura Jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 4, n. 10, São Paulo, p. 65-84, 1989.
- KOWARICK, Lúcio (2002). Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 63, p. 9-30, São Paulo, 2002.
- LEMGRUBER, Julia; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio (2003). Quem vigia os vigias? um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Record.
- LIMA, Renato Sérgio de (2002). *Criminalidade Urbana: Conflitos Sociais e Criminalidade Urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (2004). Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In: Sociedade e Estado. v.19 n.1, Brasília, 2004.
- MESQUITA NETO, Paulo de; Alves, Renato (2007). 3º Relatório Nacional de Direitos Humanos. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência.
- MESQUITA NETO, Paulo de (2006). Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Cadernos Análises e Propostas.
- MESQUITA NETO, Paulo de (1999). Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle. In: Chaves Pandolfi, Dulce; Murilo de Carvalho, José; Piquet Carneiro, Leandro; Mario Grynspan, Mario (orgs.). 1999. Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- MIRAGLIA, Paula (2006). Os municípios e a Segurança Pública. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (eds.). 2006. Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Editora Contexto.
- MIRAGLIA, Paula. Cosmologias da violência – entre a regra e a exceção. Uma etnografia da desigualdade em São Paulo”, defendida no Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo (USP).
- MIRAGLIA, Paula e SALLA, Fernando. *O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo* – entrevista com Furukawa, Nagashi. Novos Estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 80, Mar. 2008.
- MISSE, Michel (2007). Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. In: Estudos Avançados, v. 21, n. 61, p. 139-157, São Paulo, 2007.
- MISSE, Michel (1995). Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. In: Série Estudos, n.91. Violência e Participação Política. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- MOSER, Caroline; MCILWAIN, Cathy (2006). Latin American Urban Violence as a development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction. In: World Development, v. 34, n.1, p. 89-112, Quebec, 2006.
- MOSER, Caroline (2004). Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap. International Institute for Environment and Development (IIED), SAGE Publications.
- MOSER, Caroline; Bronkhorst, Bernice van (1999). Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions. LCR, Sustainable Development Working Papers.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ZACCHI, Jose Marcelo (2005). Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança Pública no Brasil. In: Santiago Escobar (editor). Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Caracas: Nueva Sociedad, 2005, 85-147.
- MUSUMECI, Leonarda (1998). Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão.
- OLIVEIRA, Adriano; ZAVERUCHA, Jorge (2007). As milícias e a falta de Estado. In: Tendências e Debates, Folha de São Paulo, 16.01.2007.
- PERALVA, Angelina (2000). Violência e Democracia: o Paradoxo Brasileiro. São Paulo: Paz e Terra.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (2001). Transição política e não-estado de direito na República. In: In Rolnik, R. (1997). *A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP.
- RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela (2007). Mídia e violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SACHS, Igancy, WILHEIM, Jorge, PINHEIRO, Paulo Sérgio (2001). Brasil um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, p. 260-305.
- SCHEPER-HUGHES, Nancy; BOURGOIS, Philippe (2004). Violence in War and Peace. United Kingdom: Blackwell Publishing.
- SOARES, Luiz Eduardo; GUINDANI, Mirian (2007). A Violência do Estado e da Sociedade no Brasil Contemporâneo. In: Nueva Sociedad, n. 208, Marzo-Abril, 2007.
- SOARES, Luiz Eduardo (2006). Segurança pública: presente e futuro. In: Revista Estudos Avançados, v. 20, n. 56, p. 91-106, São Paulo, 2006.
- SOARES, Luiz Eduardo (2000). Meu casaco de general: quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras.
- SOARES, Luiz Eduardo (1996). Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará/ISER.
- TAUSSIG, Michael (1992). Terror as usual: Walter Benjamin's theory of history as state of siege. In: Scheper-Huges, Nancy; Bourgois, Philippe (eds.). 2004. Violence in war and peace: an anthology. UK: Blackwell Publishing.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (2004). Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. In: São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 01, São Paulo, p. 3-12, 2004.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (2002). A violência na escola, uma questão social global. In: Briceño-León, R. 2002. Violência, Sociedad y Justicia en America Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (1999). Novos processos sociais globais e violência. In: São Paulo em Perspectiva, v. 13, n. 03, São Paulo, p.18-23, 1999.
- UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, Secretaria Estadual de Direitos Humanos (editors). UN-Habitat - United Nations Human Security Settlements Programme (2007). *Global Report on Human Settlements 2007*. London: UN-Habitat, Earthscan.
- VELHO, Gilberto (2000). Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: Velho, Gilberto; Alvim, Marcos (organizadores). 2000. Cidadania e violência no Rio de Janeiro. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/FGV.
- WACQUANT, Loïc (2004). A Aberração Carcerária à Moda Francesa. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 2, p. 215 - 232, Rio de Janeiro, 2004.
- WASELFSZ, Julio Jacobo; ATHIAS, Gabriela (2005). Mapa da Violência de São Paulo. Brasília: UNESCO.
- WASELFSZ, Julio Jacobo (2005). Mortes matadas por armas de fogo no Brasil - 1979/2003. Brasília: UNESCO.
- WASELFSZ, Julio Jacobo (2004a). Mapa da violência IV: os jovens do Brasil. Brasília:
- WEBER, Max. Ensaios de sociologia. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- ZALUAR, Alba (1999). Violência e Crime. In: Miceli, Sérgio (org.). 1999. O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS.
- ZALUAR, Alba (1998). Pra não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: Schwarcz, Lilia Moritz (org.). 1998. História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea. V. 4. São Paulo: Companhia das Letras.
- ZANETIC, André (2005). A questão da Segurança Privada: Estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2005.

Violência contra mulheres: desafios para as políticas públicas

Tratar do problema da violência contra as mulheres em um país desigual, injusto e gigantesco como o Brasil é um desafio que requer, além de soluções políticas criativas e inovadoras, esforços cotidianos de conhecimento e reconhecimento dos contextos e das dinâmicas da violência vivida pelas mulheres. A reflexão aqui apresentada se propõe a seguir nessa direção, tomando como objeto central de análise os homicídios de mulheres – a partir da caracterização de sua ocorrência no estado de Pernambuco – como um modo de evidenciar uma das formas de violência sofrida pelas mulheres. Em seguida, será analisada, brevemente, a implementação de alguns dos principais mecanismos voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil: as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (Deams), os centros de referência para o atendimento a vítimas e as casas-abrigo. Finalmente, procura-se elencar alguns dos desafios para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para esse problema.

Ana Paula Portella *

Nas últimas décadas, a violência contra as mulheres vem recebendo crescente atenção como problema social de considerável magnitude que requer grandes esforços por parte dos governos e da sociedade para a sua superação. No Brasil, a violência contra as mulheres é um elemento importante da nossa formação social, sendo fundante da sociabilidade brasileira graças ao processo de subjugação de negras e indígenas por meio da violência sexual, tão bem descrito na obra de Gilberto Freyre (1987).

Portadora de características próprias, entre as quais sobressaem a perenidade e universalidade de sua ocorrência, a violência contra as mulheres também pode ter seu caminho duramente traçado desde os primórdios da história de nosso país. Não obstante, não fosse o movimento feminista, é bastante provável que ainda estivesse oculta nas sombras da família, da vida privada e da intimidade. Nas últimas décadas, essa vivência solitária e silenciosa das mulheres foi visibilizada pelo feminismo que, ao trazer para a cena pública o que até então era vivido como intimidade, tornou política uma questão entendida como natural ou, no máximo, como pessoal. A despeito das resistências, é possível dizer que, hoje, a violência contra as mulheres está instituída como questão política, social, cultural, econômica e de saúde, sendo um problema para a consolidação da democracia no Brasil (Portella, 2007).

Hoje, sabe-se que há vários tipos e gradientes de violência, assim como já se pode traçar um panorama, ainda que incompleto e limitado, da ocorrência da violência contra as mulheres em várias partes do mundo. Sabemos,

por exemplo, que a violência psicológica é a de maior ocorrência. No Brasil, alcança diferentes prevalências, que vão de 22,3% entre usuárias de serviços de urgência e emergência em Salvador a 73,5% entre a população de mulheres de 15 a 69 anos em Recife.¹

Para a violência física, responsável pela maior parte das lesões, dos internamentos e dos óbitos de mulheres em decorrência de agressões, as prevalências variam de 21,5%, para 15 capitais, e o Distrito Federal, para mulheres de 15 a 49 anos (Reichenheim; Moraes; Szklo et al., 2006), a 52% entre usuárias de unidades básicas de saúde do município do Recife (Portella, 2008).

A violência sexual, menos documentada em virtude das dificuldades de revelação encontradas pelas mulheres, apresenta prevalências menores, mas ainda preocupantes: de 9% entre usuárias de serviços básicos de saúde de 18 a 49 anos em Porto Alegre a 18,6% em Salvador.² Mas é raro que a violência contra as mulheres ocorra apenas em suas formas isoladas. Em geral, as modalidades combinadas são as mais comuns. Assim, a violência psicológica sempre acompanha as duas outras formas, e a violência sexual é ordinariamente acompanhada pela violência física.

Mulheres em situação de violência, portanto, vivenciam simultaneamente diferentes tipos de violência. São muitos os danos decorrentes dessa sobreposição de formas diferentes de violência, agravados pelo fato de que a violência contra as mulheres ocorre sob a forma de ciclos, que se estendem durante longos períodos de tempo, com tendência de agravamento.

O sofrimento e os danos produzidos pela experiência da violência são facilmente percebidos e condenados quando se tratam de situações vivi-

das na esfera pública, como a violência urbana, a guerra e a tortura. A violência contra as mulheres, majoritariamente cometida no espaço privado por homens que compartilham da vida íntima da vítima, custou a ser admitida como um problema de dimensões tão ou mais graves que outras formas de violência. A exposição duradoura – em alguns casos, as agressões duram décadas – a humilhação e ofensas, a agressões físicas e ao sexo não consentido produz situações de sofrimento intenso e prolongado com repercussões importantes sobre a saúde das mulheres e de outras pessoas que integram o círculo familiar. Igualmente importante é o fato de uma parcela significativa da população feminina estar sistematicamente submetida à violação de seus direitos à integridade física, à mobilidade e à vida, o que se constitui em evidente desrespeito ao estado de direito e à democracia.

Só nas duas últimas décadas, porém, é que essas questões ganharam visibilidade, o que chama a atenção para o altíssimo grau de legitimidade e aceitação da violência contra as mulheres em nossa sociedade.

Expressão mais trágica da dominação masculina, a violência contra as mulheres manteve-se tão longe das preocupações públicas e políticas quanto estiveram as mulheres efetivamente afastadas dessas esferas e sendo tratadas como seres humanos de “segunda categoria”. É apenas quando as mulheres logram instituírem-se como sujeitos na esfera pública, seja nos primórdios do seu movimento, como pensadoras iluministas ou sufragistas, ou na instituição mais recente do feminismo da década de 1960, que a violência masculina contra elas é revelada e denunciada como flagrante dramático do processo de dominação patriarcal. A construção da violência contra as mulheres como problema social, tema da política e objeto de conhecimento é, assim, resultado do próprio processo de constituição das mulheres como sujeitos políticos.

Compreendida como um dos pilares de sustentação da subordinação feminina na perspectiva teórica feminista, a violência é uma das mais fortes expressões da desigualdade entre mulheres e homens, capaz de atravessar fronteiras geográficas

* Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco (NEPS/UFPE). Agradeço ao SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia pela liberação do uso do banco de dados de homicídios de mulheres em Pernambuco, cujas informações foram centrais para a análise aqui apresentada.

1 Para Salvador, ver Silva, 2003. Já em Recife, ver Reichenheim; Moraes; Szklo et al., 2006.

2 Sobre os dados apontados, ver Kronbauer; Meneghel, 2005; Marinheiro; Vieira; Souza, 2006; Reichenheim; Moraes; Szklo et al., 2007; Portella, 2007; Schraiber; D'Oliveira; Couto; Pinho; Hanada; Felicissimo; Kiss; Durand, 2003; Schraiber; D'Oliveira; França-Jr; Iudermir; Portella; Diniz; Valença, 2007; Silva, 2003; Venturi; Recamán; Oliveira, 2004.

e distintos períodos históricos. Com a divisão sexual do trabalho, a violência contra as mulheres é uma das marcas significativas da permanência das desigualdades de gênero no mundo atual e, embora apresentem características próprias a cada momento e lugar, ambas são identificáveis na maior parte dos países e das culturas.

Contexto brasileiro

No Brasil, foi a violência letal dos homicídios, alegadamente cometidos em defesa da honra, que esteve no centro da luta feminista brasileira no fim da década de 1970 e início da década de 1980, marcando-se aí o começo das mobilizações que, para além das punições aos agressores e da proteção às vítimas, pretendiam conferir às mulheres o estatuto integral de pessoa que lhes permitisse viver uma vida sem violência.

Mas foi só em 2006, depois de duas décadas de ação feminista, que a violência doméstica contra as mulheres foi tipificada no Brasil pela Lei 11.340/2006 (Brasil, 2006), denominada Lei Maria da Penha (no quadro ao lado). Essa lei representa o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da violência contra as mulheres como um problema social, que deve ser enfrentado no plano governamental.

Em 2009, a lei completará três anos, não restando dúvida de que é um marco na instituição das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres. A tipificação desse tipo de violência vem acompanhada de exaustivas e detalhadas proposições de ações voltadas para prevenção, assistência às vítimas, medidas protetivas de urgência e de procedimentos das autoridades policiais e judiciárias. Mais que um marco legal, a Lei Maria da Penha oferece um conjunto de diretrizes para a implementação de políticas públicas integradas nas esferas federal, estaduais e municipais, nos diferentes setores de atuação governamental – segurança pública, saúde, assistência social, educação etc. No âmbito do Judiciário, estabelece procedimentos, criando novo mecanismo de atenção às mulheres em situação de violência: os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A lei é resultado da mobilização do movimento de mulheres e da elaboração de juristas feministas que procuraram superar o frágil arcabouço de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres até então existente no Brasil.

Apesar do prazo curto para se avaliar os resultados do reordenamento institucional proposto pela lei, pode-se afirmar que a imensa ampliação do debate público sobre a questão da violência contra as mulheres, bem como as inúmeras manifestações de agentes governamentais a respeito do problema, constituem-se no passo primordial para se enfrentar politicamente a questão.

Por dentro da lei

A Lei Maria da Penha obedece às definições da normativa internacional, notadamente a Convenção de Belém do Pará, de 1994. De acordo com essa convenção, assinada e ratificada pelo Brasil em 1995, a violência contra as mulheres é definida como:

[...] qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na esfera privada. Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica:

§ 1. ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;

§ 2. ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro lugar; e

§ 3. perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (Organização dos Estados Americanos, 1994, p. 1-2).

A lei brasileira tem o objetivo de criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres e, embora retire o foco da violência na comunidade e daquela perpetrada pelo Estado, opera modificações importantes na definição da Convenção de Belém, dando-lhe maior abrangência, como se vê nos trechos realçados abaixo:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e **dano moral ou patrimonial**:

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, **com ou sem vínculo familiar**, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Parágrafo único. **As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual** (Brasil, 2006a, p. 2). ■

O crescimento das mortes por causas externas (que incluem todos os acidentes, suicídios, homicídios e outras violências) vem sendo observado no Brasil desde o fim da década de 1970. De maneira geral, pode-se dizer que a elevação das taxas de homicídios nos últimos 25 anos esteve relacionada à consolidação do crime organizado e à precarização das condições de vida nas áreas metropolitanas do país.³ No que se refere às mulheres, as mudanças nos arranjos familiares e a ampliação de seu acesso

à esfera pública, em um contexto no qual ainda persistem valores e práticas patriarcais, colaboram para a produção de novas formas de violência e para o acirramento das “antigas”.

Sérgio Adorno (2002) acrescenta que nas últimas quatro décadas:

[...] os padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social permaneceram os mesmos no Brasil, mas a desigualdade de direitos e de acesso à justiça agravou-se na proporção mesma em que a sociedade se tornou mais densa e mais complexa. (p.87)

3 Sobre o assunto, ver Pinheiro, 1982; Zaluar, 2004; Batista, 1990 *apud* Souza, 1994; Adorno, 2002; Cardia; Adorno; Poletto, 2003.

O crescimento das taxas de violência nesse período se dá em suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal conectada com o crime organizado, graves violações de direitos humanos, explosão de conflitos nas relações pessoais e intersubjetivas. Sérgio Adorno (2002) dá relevância ao lugar do narcotráfico nesse contexto, visto que esse tipo de crime promove a desorganização das formas tradicionais de sociabilidade entre as classes populares urbanas, estimula o medo das classes médias e altas e enfraquece a capacidade do poder público em aplicar lei e ordem. A isso acrescenta a “explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, especialmente de vizinhança, com desfecho fatal” (p. 88) como um dos elementos que constituem o cenário da violência no Brasil nestes últimos anos. Não menciona, porém, manifestações de violência contra as mulheres. Diz ele:

Verificou-se, no curso das duas últimas décadas, verdadeira explosão de litigiosidade no seio da sociedade civil, em particular nos bairros onde habitam majoritariamente classes trabalhadoras de baixa renda, resultando em desfechos fatais. (2002, p.97)

Sabendo-se que cerca de metade dessa população é formada por mulheres e que a violência de gênero é constituinte das relações sociais no Brasil, pode-se pensar que a “explosão de litigiosidade” necessariamente afeta o plano das relações entre homens e mulheres.⁴ Se, como diz Sérgio Adorno, “o tecido social encontra-se sensível a tensões e confrontos que, no passado, não pareciam convergir tão abruptamente para um desfecho fatal” (2002, p.100), estamos autorizadas a pensar que as tensões e os confrontos conjugais e familiares entre mulheres e homens, especialmente nos contextos já mencionados, também apresentem a tendência de convergir para desfechos fatais.

As principais vítimas dos homicídios são jovens negros, do sexo masculino, com pouca escolaridade e baixa renda (Brasil, 2006b). Esse perfil é semelhante para homens e mulheres, o que indica que, também no caso das mulheres, a violência letal atinge de forma diferenciada e muito mais grave as negras e as pobres.

Considerando esse perfil das vítimas de homicídios e, ainda, sua distribuição geográfica – que aponta para uma concentração em bairros onde são precárias as condições sociais de existência coletiva e onde a qualidade de vida é acentuadamente degradada (Adorno, 2002) – deve-se indagar o que leva a mesma situação de violência a ter o homicídio como desfecho nessas áreas e não em outras. É provável que as mulheres que aí residam estejam expostas a múltiplas vulnerabilidades, possivelmente encontrando inúmeras dificuldades para evitar ou sair de uma situação de violência doméstica. Repete-se entre as mulheres, portanto, aquilo que Adorno denominou de “distribuição desigual do direito à vida” (2002, p.124).

Embora alguns estudos tratem da mortalidade por homicídios entre homens e mulheres, praticamente inexistem trabalhos que se dediquem a analisar essa forma de violência especificamente entre mulheres. Dada a magnitude e as características da violência perpetrada por parceiros ou familiares – com seu perfil de longa duração, intenso sofrimento físico e psíquico, ocorrência no ambiente da vida privada e forte legitimidade social graças à persistência da dominação patriarcal –, os homicídios, geralmente associados à violência urbana, têm despertado pouca atenção quando as vítimas são mulheres.

Exceção deve ser feita aos (poucos) estudos sobre crimes passionais, boa parte deles voltados para o modo discriminatório como a justiça trata esse tipo de delito.⁵ Com isso, deixa-se de perceber que o homicídio de mulheres pode ser – e frequentemente é – o desfecho de uma situação de violência vivida entre o casal. Além disso, é provável que no recente crescimento das taxas de homicídio para o sexo feminino estejam operando, de modo articulado, elementos da subordinação de gênero e raça e da situação de classe em contextos de criminalidade urbana, o que cria uma nova condição de “vítima” para as mulheres – que não pode, ao menos em princípio, nem ser imediatamente identificada com a vítima de crimes passionais nem com os homens vítimas da violência criminosas.

Assim, o entrecruzamento das condições de gênero, raça e classe em áreas de grande registro de violência criminal pode criar uma nova situação de vulnerabilidade para as mulheres que requer novas compreensões e explicações para que possa ser adequadamente tratada no plano da política e da intervenção social. Nessa análise, é útil lembrar a formulação de Heleieth Saffioti (1999):

[...] gênero, raça/etnia e classe social são eixos estruturadores da sociedade brasileira, que operam conjuntamente, mas o próprio conjunto adquire propriedades distintas das pertencentes a cada hierarquia em particular. (p.144)

Nessa mesma direção, Leila Barsted (2006), em estudo recente sobre a violência contra as mulheres no Brasil, enfatiza:

[...] as vulnerabilidades e os obstáculos à segurança humana são potencializados quando se considera o fenômeno da violência sob a perspectiva de gênero e de raça/etnia [uma vez que as mulheres não podem ser pensadas como], um conjunto abstrato e indiferenciado de indivíduos do mesmo sexo. [...] a violência contra as mulheres não pode, portanto, ser pensada separadamente das outras manifestações, em especial das praticadas contra meninas e adolescentes, e da racial, que atinge de forma específica negras e indígenas. (p.250)

5 Destaque deve ser dado ao estudo coordenado por Eva Blay, intitulado “Assassinatos de mulheres e direitos humanos”, no qual ela analisa casos ocorridos em São Paulo no período de 1995 a 2003 (2008).

Violência revelada em números

Já em 1985, o Brasil ocupava o terceiro lugar entre os países com as maiores taxas de mortalidade por homicídios, com 14,6 mortes por 100 mil habitantes, ficando atrás de El Salvador (40,4/100 mil) e Colômbia (38,1/100 mil) (Minayo, 1993).⁶ Em 1991, essa taxa passou para 21/100 mil habitantes e, seis anos depois, já estava em 25,3/100 mil habitantes. Em 1994, o Brasil foi incluído pelas Nações Unidas no grupo de países que apresentavam as mais altas taxas de homicídio entre a população de 0 a 24 anos, com Armênia, Arzeibajão, Colômbia, Rússia e Venezuela (Butchart; Engstrom, 2002). Em 2004, a taxa de homicídios foi de 27,2/100 mil habitantes para a população em geral, observando-se uma redução de 6,3% com relação ao ano anterior (Brasil, 2007).

Para efeito de comparação, deve-se mencionar que, em 2002, os Estados Unidos da América (EUA) apresentaram uma taxa de homicídio de 5,6; o Japão e a Alemanha, de 1,1; a Espanha de 2,9; o México, de 13 e a Colômbia, de 63. Observando as taxas por sexo, percebe-se que são os homens as vítimas principais. Em 2004, a taxa para o sexo masculino foi de 52,8, e para as mulheres foi de 4,27. Mas a taxa feminina é próxima daquela encontrada para a população total do EUA e maior que as taxas do Japão e da Alemanha. Ou seja, a desproporção escandalosa das taxas masculinas não deve obscurecer nem minimizar a gravidade das taxas encontradas entre as mulheres brasileiras.

Nas décadas de 1980 e 1990, os homicídios por arma de fogo apresentaram crescimento mais intenso que o crescimento da população e, em 2002, o risco de morrer por arma de fogo no Brasil era 2,6 mais alto que no resto do mundo (Phebo, 2005). Enquanto a taxa de homicídio cresceu 209% no Brasil, nas 12 regiões metropolitanas, cresceu 262,8%. Nessas regiões, vivia, em 1998, 36,7% da população brasileira mas, no mesmo ano, concentrou 57,7% do total de mortes resultantes de homicídios voluntários ou agressões (cf. Mesquita Neto, 2001, *apud* Adorno, 2002, p.92).

Em 2004, Pernambuco apresentou uma taxa de homicídios de 50,7/100 mil habitantes, a mais alta do país; entre jovens de 15 a 24 anos, a taxa foi de 101,5. Nos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo, mais da metade das mortes de jovens entre 2002 e 2004 teve os homicídios como causa (Jacobo, 2007). Em Recife, a taxa de homicídios sofreu uma variação de 181% entre 1980 e 2002 (Cerqueira; Lobão; Cavalho, 2005).

Porém, além da tendência constante de crescimento observada nas últimas décadas, há importantes diferenças regionais e, mais importante, quando consideramos raça/cor da pele, as taxas variam imensamente para ambos os sexos.

4 E, evidentemente, das relações étnicas e raciais, etárias e entre heterossexuais e homossexuais.

6 Nunca é demais repetir que El Salvador vivia uma guerra civil, e a Colômbia passava por um momento de intensos embates entre a guerrilha e o Exército.

De acordo com Julio Jacobo (2007), em 2003, a taxa de homicídios na população branca foi de 18,3/100 mil brancos(as), e na população negra, foi de 31,7/100 mil negros(as), o que “significa que a população negra teve 73,1% de vítimas de homicídio a mais do que a população branca” (p.24).

Dados do Ministério da Saúde referentes ao ano de 2002 (Brasil, 2006b) indicam que as causas externas foram o principal grupo de causas de morte nas faixas etárias de 5 a 14 anos e de 15 a 24 anos tanto para homens (com taxas de 18,6 e 177,1/100 mil habitantes, respectivamente) quanto para mulheres (com taxas de 9,3 e 20,4/100 mil). Mas para os homens de 15 a 24 anos, o risco de morrer por essas causas é 8,7 maior que para as mulheres.

No Brasil, as causas externas são a terceira causa de morte para a população em geral. Para a população branca, é a quarta causa, o que indica um risco menor de morte por acidentes, homicídios ou suicídios quando comparada com as populações negra, que tem as causas externas como terceira causa de morte, e a indígena, para quem esse grupo de causas desloca-se para o segundo lugar (Brasil, 2006b).

Em 2004, os homicídios de mulheres representaram 8% de todos os homicídios (Brasil, 2007), e aqui também o diferencial por raça/cor é significativo, estando as mulheres pretas⁷ em pior situação que as brancas: entre as primeiras, a taxa de homicídios foi de 5,57/100 mil habitantes, e entre as segundas, essa taxa foi de 3,45. Ao considerar a faixa etária, veremos que são as mulheres pretas na faixa etária de 20 a 29 anos que apresentam a maior taxa de homicídio de toda a população feminina: 10,7/100 mil (Brasil, 2006b).

Entre 2000 e 2003, o grupo das mulheres pretas, especialmente na faixa de 15 a 19 anos, foi o que apresentou maior crescimento na taxa de homicídios (Brasil, 2006b). Na **Tabela 1**, pode-se observar melhor essas diferenças e o modo como variaram entre 2000 e 2003, com destaque para as mulheres pretas.

Dados de Pernambuco

Nesse estado, as taxas de homicídio se mantêm elevadas há muito tempo, tendo sido, em 2004, a mais alta taxa do Brasil (50,7/100 mil habitantes). Desde a década de 1980, Recife apresenta as mais elevadas taxas de homicídio entre as capitais. Em 2004, essa taxa foi de 91,2/100 mil habitantes e, entre os jovens, atingiu a espantosa cifra de 207,9/100 mil pessoas de 15 a 24 anos (Jacobó, 2007). No estado, é a população parda e preta que apresenta as piores taxas: 79,7 e 74,9, respectivamente (Brasil, 2006b).

7 Os dados de mortalidade aqui apresentados são do Datasus, Banco de Dados do Sistema Único de Saúde, que trabalha com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) diferenciando pretas e pardas, que correspondem às categorias presentes nos questionários dos censos demográficos. A classificação “negra” ou “população negra” reúne pretas e pardas, sendo também utilizada pelo Ministério da Saúde e outros órgãos oficiais. Por isso, é mantida aqui.

TABELA 1 – Evolução das taxas padronizadas de homicídios* segundo sexo e cor da pele – Brasil, 2003

Raça/Cor	Mulheres		Homens	
	2000	2003	2000	2003
Branca	2,93	3,45	36,4	37,1
Preta	4,22	5,56	59,1	68,3
Parda	4,32	4,55	54,5	63,6
Negra	4,31	4,68	55,1	64,2
Mulheres Pretas 15-19	5,2	9,1	--	--
Mulheres Pretas 20-29	8,2	10,7	--	--

*Por 100 mil habitantes

Fonte: Brasil, Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), BRASIL, 2006b

TABELA 2 – Variação dos homicídios de mulheres em Pernambuco de acordo com o ano

Ano	Nº	Variação (em %)
2002	369	
2003	300	23,0 ↓
2004	320	6,7 ↓
2005	322	0,6% ↑
2006	335	4,0% ↑
2007	305	8,9% ↓
Total	1.915	17,3 ↓

Fontes: Dados oficiais da SDS e casos registrados pelo *Jornal do Comércio*, pelo *Diário de Pernambuco* e pela *Folha de Pernambuco* não incluídos na listagem oficial da SDS.

As taxas de homicídios cometidos com armas de fogo em Pernambuco foram, em 2003, de 91,2 para os homens, a mais alta do Brasil, e de 4,3 entre as mulheres, a segunda mais elevada do país, igual aos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, só superadas por Rondônia, com 4,7 (Brasil, 2006b).

A situação alarmante de Pernambuco chama a atenção de estudiosos, movimentos sociais e gestores de políticas públicas já há algum tempo. Para além do inaceitável do homicídio em si – revelador da incapacidade do Estado para regular os conflitos sociais e controlar a criminalidade – e da consequência imediata, que é o fortalecimento e a perpetuação do racismo, ressalta-se igualmente as consequências a médio e longo prazos desse morticínio de jovens da população negra, especialmente sobre a estrutura etária da população brasileira e a composição da força de trabalho.

Diante desse contexto, desde 2005, o SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia, por intermédio do Observatório da Violência contra as Mulheres, vem caracterizando e analisando os casos de homicídios de mulheres ocorridos no estado de forma sistemática, como meio de subsidiar as ações do movimento de mulheres na mobilização por políticas públicas nessa área. Para isso, toma como principal fonte de informações as notícias sobre os assassinatos de mulheres veicu-

ladas pelos três jornais de circulação diária desde 2002. A partir de 2005, quando a Secretaria de Defesa Social (SDS) do estado passou a divulgar uma lista nominal com todos os casos de morte não natural ocorridos em Pernambuco, essas informações foram cotejadas com aquelas oriundas das notícias de jornais e incluídas na análise. No momento, o banco de dados conta com 1.616⁸ casos ocorridos entre 2002 e 2008.

De acordo com os dados oficiais da SDS sobre os homicídios de mulheres, cotejados com informações veiculadas pela imprensa pernambucana, são pequenas as variações no número de casos a cada ano do período 2002-2007, como pode ser verificado na **Tabela 2**.

Até 2007, em função da ausência de políticas públicas e de outras medidas de prevenção, parece mais acertado atribuir ao acaso as reduções e os aumentos observados. É importante, porém, avaliar se o período 2006-2007 representa mudança real, uma vez que marca o momento de implementação de uma política voltada para a redução dos crimes letais intencionais (Pacto pela Vida) e da instalação da Secretaria da Mulher, que tem o enfrentamento à violência contra as mulheres como uma de suas prioridades.

8 Licenciado em nome do SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia. Os dados são analisados com o programa SPSS 11.0, em um banco de dados que contém 43 variáveis.

TABELA 3 – Homicídios de mulheres em Pernambuco, 2002-2007

Fontes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Dados oficiais SDS	369	300	281	265	317	273	1.805
Casos registrados apenas pela imprensa	0	0	39	57	18	32	146
Total	369	300	320	322	335	305	1.951
Casos incluídos no Banco do Observatório	116*	114*	320	322	335	305	1.512
% do total	31,4	38,0	100,0	100,0	100,0	100,0	77,5

* Exclusivamente noticiados pela imprensa

Fonte: Secretaria de Defesa Social/PE, *Diário de Pernambuco, Jornal do Comércio e Folha de Pernambuco*

Parece-nos mais importante, todavia, lembrar que os dados de 2007 podem expressar as mudanças produzidas pelas intensas mobilizações sociais lideradas pelo Fórum de Mulheres de Pernambuco (FMPE) e por inúmeros grupos populares de mulheres na Região Metropolitana do Recife. Essas mobilizações continuadas ampliaram o debate público sobre a violência contra as mulheres, criando nova resposta da sociedade, incluídos aí os meios de comunicação, no sentido do reconhecimento desse tipo de violência como algo condenável. É razoável supor que esse processo, ainda inicial, de “deslegitimação” e condenação social da violência contra as mulheres tenha, em alguma medida, inibido a agressão masculina e estimulado a reação das mulheres, evitando algumas mortes.

O total de casos incluídos no banco de dados (1.616) corresponde a 77,5% de todas as ocorrências registradas pelas duas fontes. Para os anos de 2002 e 2003, só foram incluídos os casos registrados pela imprensa, uma vez que o governo não divulgou a lista nominal de vítimas, mas tão somente o total de casos ocorridos no ano.

A ampliação da cobertura de imprensa com relação aos homicídios de mulheres é uma evidência importante da transformação da violência contra as mulheres em um problema público. Em 2006, um ano após o início das Vigílias pelo Fim da Violência contra as Mulheres e de outras mobilizações do Fórum de Mulheres de Pernambuco, como o Apitaco,⁹ essa cobertura alcançou quase 60% de todos os casos, o que demonstra o interesse e a preocupação da mídia com o problema – elementos fundamentais para a sua deslegitimação social.

Números do Recife

Assim como em outros estados, a Região Metropolitana de Recife (RMR) é a área que concentra o maior número de casos de homicídios de mulheres

9 O Apitaco, ação inicialmente desenvolvida pelo grupo de mulheres Cidadania Feminina, no bairro popular de Nova Descoberta, consiste na distribuição de apitos entre mulheres da comunidade de forma que, na suspeita ou confirmação de que uma mulher esteja sofrendo violência, elas acionem os apitos em cadeia para chamar a atenção da coletividade, inibir o agressor e salvar a mulher. Desde a década de 1980, esse tipo de ação é desenvolvida por grupos feministas em outros países da América Latina e da Europa. Na Colômbia, mais recentemente, o apitaco foi incorporado às políticas de segurança cidadã.

(60,1%) quando se observa o período 2002-2007, mas é também a região que registra a queda mais expressiva na proporção de casos, conforme podemos ver no **Gráfico 1**.

Além de ser a região prioritária para a implementação das políticas estaduais de segurança pública e de enfrentamento da violência contra as mulheres, é na capital que são desenvolvidos os principais programas municipais de segurança cidadã e prevenção da violência que, possivelmente, vêm produzindo algum impacto nessa direção. Recife também conta com um programa municipal de enfrentamento da violência contra as mulheres, envolvendo uma rede ainda tímida de serviços de atenção a vítimas e ações preventivas voltadas para a população em geral e para as áreas mais violentas da cidade.

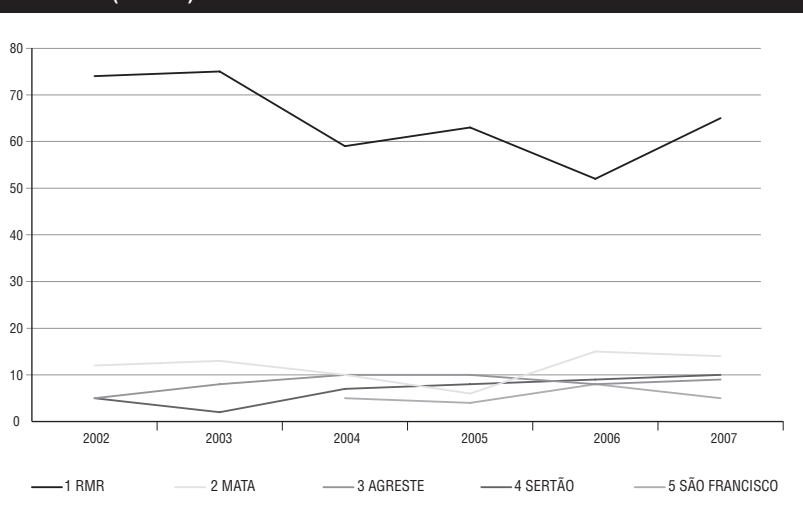
Muitos dos grupos que integram o FMPE atuam em todas as regiões do estado, mas concentram parte importante de suas ações coletivas nessa região, sendo também aqui que se desenvolvem ações diretas dos grupos populares de mulheres nas comunidades, como é o caso do Apitaco e das inúmeras atividades político-educativas realizadas nos bairros da periferia da cidade.

Com relação aos municípios com maior ocorrência de homicídios, Recife continua a concentrar o maior número de casos, respondendo por quase 30% do total do período. Dez municípios, seis dos quais na RMR, acumularam 65,5% de todos os homicídios do período. Cerca de 35% dos casos distribuíram-se por 138 outros municípios do estado. Os dez municípios que registram mais casos reúnem 47,3% da população feminina do estado. Contrariamente, nos 37 municípios que não registraram assassinatos de mulheres nesse período, a soma da sua população feminina corresponde a apenas 5,1% de todas as mulheres de Pernambuco.

Ao contrário dos homicídios em geral, que apresentam maior ocorrência em meses de festividades – como junho, dezembro e fevereiro –, os homicídios de mulheres distribuem-se de forma relativamente homogênea ao longo do ano, variando de 10% em novembro e janeiro a 7% em junho (n=1510). A ausência de correspondência com os períodos festivos é esperada, uma vez que o crime letal contra as mulheres, em geral, é resultado de um processo mais amplo de violência conjugal duradoura, que se inicia com episódios de violência psicológica e cresce em intensidade ao longo do tempo, chegando à violência física que pode levar ao óbito. Não decorre, portanto, dos mesmos fatores que produzem os demais tipos de violência interpessoal, como o uso de álcool e outras drogas ou a presença de ambientes mais permissivos para a expressão de impulsos pessoais.

O mesmo não se pode dizer, porém, com relação ao dia da semana. Nesse caso, os homicídios de mulheres reproduzem a tendência dos crimes letais em geral e concentram-se nos fins de semana (**Gráfico 2**), quando é mais próxima a convivência entre os casais e, com isso, maior a possibilidade de ocorrência de conflitos.

Gráfico 1 – Variação dos homicídios de mulheres de acordo com grandes regiões, PE, 2002-2007 (n=1510)



Fonte: Banco de dados do Observatório da Violência contra as Mulheres em Pernambuco, SOS Corpo, 2008

Para 409 casos, havia informações sobre o horário do crime. A maior parte (69,5%) aconteceu durante a noite ou a madrugada. Mas uma em cada três mulheres foi assassinada à luz do dia, sendo que metade desses casos aconteceu em áreas públicas. Quase metade dos homicídios aconteceu na residência das vítimas, mas foi maior a proporção de casos (54,2%) ocorridos em áreas públicas, o que chama a atenção para a ausência de coerção social e repressão governamental para esse tipo de crime. Mais de um terço (35,5%) dos casos aconteceram em ruas ou praças, ou seja, em áreas de circulação de pessoas e, supostamente, na presença de algum tipo de agente público.

A violência conjugal ou doméstica cometida por parceiro, em geral, vítima uma mulher. Casos que envolvem mais de uma vítima têm motivações diferenciadas ou associam razões ligadas às desigualdades de gênero com outras ligadas à criminalidade urbana, ao tráfico de drogas, às rixas pessoais etc. O que se vê em Pernambuco, no período analisado, é um súbito crescimento dos casos com mais de uma vítima entre 2002 e 2003 (passam de 23,3% em 2002 para 39% em 2003), seguido de uma redução consistente nos anos posteriores até chegar a 15,4% em 2007, o que parece consolidar a natureza conjugal e doméstica dos homicídios de mulheres (n=905).

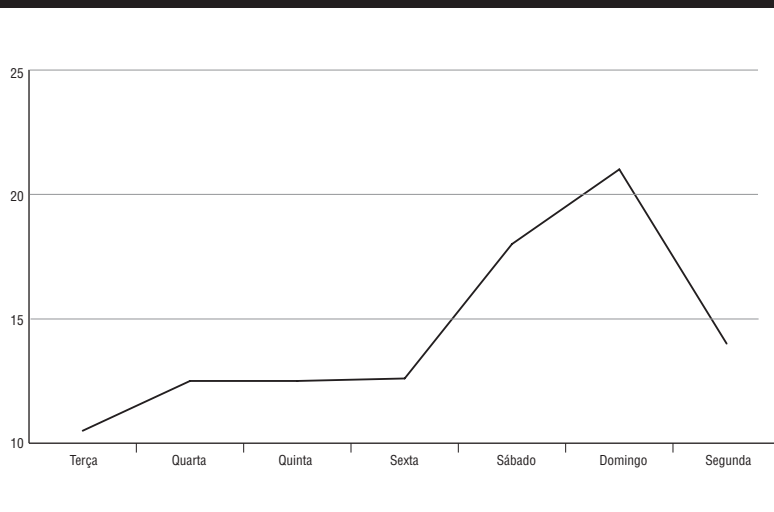
De forma menos consistente, também se observa variação quanto à forma de atuação dos agressores. Até 2004, crescem os casos em que as mulheres são assassinadas por mais de um homem, chegando a 59% neste ano e caindo para 45,2% em 2007 (n=731). Eleva-se, assim, no fim do período, a proporção de casos em que o agressor atua sozinho – o que também é característico da violência conjugal e doméstica.

Em 462 casos, havia informações sobre a relação entre agressores e vítimas: 70,6% dos agressores eram familiares, 13,2% eram conhecidos e 16,2% eram desconhecidos das mulheres. Entre estes, porém, são incluídos aqueles agressores que ainda não foram identificados e que, no futuro, poderão ser reconhecidos como companheiros ou ex-companheiros ou como alguém que agiu a mando deles. Observa-se a constância do crescimento dos casos cometidos por familiares entre 2002 e 2007 (Gráfico 3).

Entre os familiares, são os companheiros e ex-companheiros os principais agressores, respondendo por quase 70% dos casos. Familiares do sexo feminino são responsáveis por 4,3% dos casos que, em geral, têm meninas e bebês como vítimas.

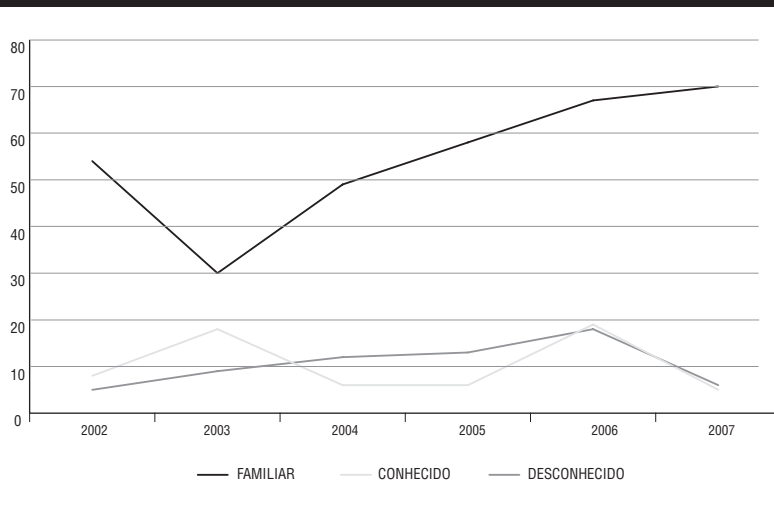
As armas de fogo foram utilizadas em dois terços de todos os homicídios de mulheres em Pernambuco, apresentando um crescimento regular entre 2002 e 2005, caindo em 2006 e se mantendo estável em 2007 (Gráfico 4), mas em um patamar mais alto que no início do período, em 2002. E de forma consistente com o maior uso de armas de fogo, as mulheres são feridas principalmente na cabeça, no pescoço e no tórax – 72% de todos os casos apresentaram essas características (n=558).

Gráfico 2 – Homicídios de mulheres de acordo com o dia de ocorrência, PE, 2002-2007 (n=1503)



Fonte: Banco de dados do Observatório da Violência contra as Mulheres em Pernambuco, SOS Corpo, 2008

Gráfico 3 – Homicídios de mulheres segundo a relação entre agressor e vítima, PE, 2002-2007 (n=462)



Fonte: Banco de dados do Observatório da Violência contra as Mulheres em Pernambuco, SOS Corpo, 2008

Perfil das vítimas

Em média, as mulheres assassinadas tinham 30,8 anos e os agressores, 31,7 (n=300). Pouco mais de 28% das mulheres tinham até 20 anos de idade e 70% tinham até 35 anos; menores de 10 anos e maiores de 60 anos representaram, cada grupo, pouco mais de 5% das vítimas. A análise ano a ano por faixa etária reforça o perfil doméstico e conjugal dos homicídios de mulheres, afastando-os das características dos homicídios de homens, mais relacionados à criminalidade urbana. No período, verifica-se certo “envelhecimento” das vítimas, pela redução proporcional das meninas e jovens até 15 anos entre elas. Em 2003, as jovens entre 16 e 25 anos corresponderam a mais de 45% de todos os casos e, em 2007, representaram cerca de

34%. Deve-se lembrar, porém, que, para os anos de 2002 e 2003, trabalhou-se apenas com os dados da imprensa, que tende a dar maior relevância aos casos incomuns, ou seja, justamente os que se afastam do perfil doméstico e conjugal.

Em 457 casos, havia informações sobre a ocupação ou atividade da vítima: 65% das vítimas são donas de casa, trabalhadoras do setor informal ou desempregadas. Apenas 14% das mulheres estavam ocupadas no mercado formal de trabalho.

A raça/cor da pele das vítimas não é um quesito incorporado à listagem oficial da SDS nem é registrada de forma sistemática pela imprensa. É possível inferir essa informação com base no olhar das pesquisadoras quando há fotos das mulheres nas notícias com boa qualidade gráfica.

Isso aconteceu em 133 casos e, de acordo com a classificação das pesquisadoras, 46,6% das mulheres eram pretas, 31,6% eram pardas e apenas 21,8% foram classificadas como brancas. Nesse particular, as mulheres se aproximam do perfil das vítimas de homicídio do sexo masculino, com 78,2% delas pertencentes à população negra (pretas e pardas).

Informações importantes como a presença de gravidez ou de violência sexual durante a agressão só muito raramente são referidas pelas notícias de jornais e não são registradas pela SDS. No primeiro caso, 35 mulheres estavam comprovadamente grávidas quando foram assassinadas. No caso da violência sexual, que requer exame de corpo de delito para ser efetivamente constatada, houve 75 registros no período, 25 dos quais em 2007.

De acordo com as notícias dos jornais, referentes a 745 casos, em cerca de 30% dos crimes, os agressores foram presos, na maior parte das vezes em flagrante, não havendo informações sobre o andamento dos inquéritos e processos. Em 4% dos casos, foram mortos pela polícia. Essas proporções se mantêm constantes durante todo o período.

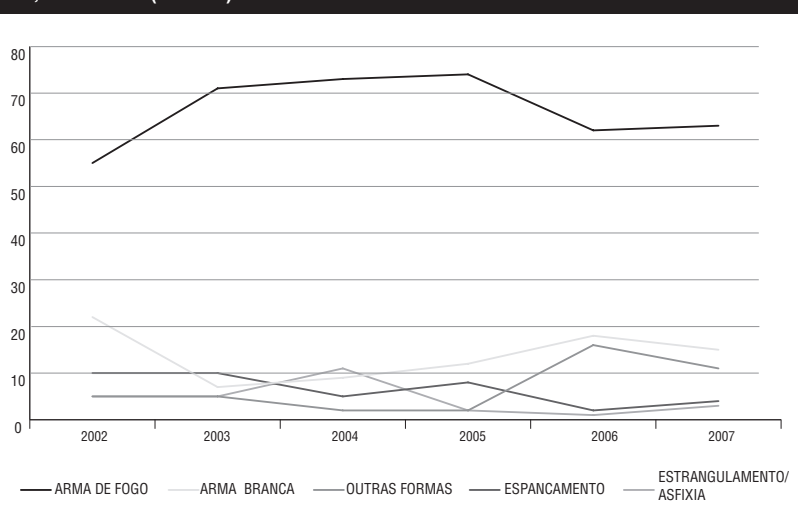
Limites e (im)possibilidades

A correta tese feminista de que a violência contra as mulheres pode atingir indiferentemente mulheres de todos os grupos sociais parece perder força diante da distribuição desigual dos homicídios constatada pela análise dos casos no estado de Pernambuco. A instituição das políticas de combate à violência e a disseminação do ideário político igualitário, aparentemente, têm encontrado dificuldades para alcançar as mulheres que vivem nas áreas de maior ocorrência de violência letal.

Estudos indicam que têm mais chances de escapar da violência masculina as mulheres com maior grau de escolaridade e residentes em áreas urbanizadas, com presença de serviços e equipamentos públicos – o que parece facilitar o acesso à ajuda e aos direitos (Heise; Ellsberg; Gottmoeller, 1999). As outras parecem ter mais dificuldades para encontrar as vias de saída da violência, o que leva muitas delas à morte trágica. Políticas públicas, portanto, devem assumir que as situações de classe e raça também fazem diferença quando se trata de violência contra as mulheres, devendo ser formuladas de modo diferenciado para grupos diferenciados de mulheres e áreas específicas do país.

A realização da democracia na vida social e nas relações pessoais – pressuposto de uma vida sem violência – encontra muitos limites nas áreas onde atuam grupos criminosos e/ou é livre a circulação de armas de fogo. Só muito recentemente, porém, o problema das mulheres que aí vivem vem despertando o interesse dos movimentos de direitos humanos e organizações de direitos humanos (Moura, 2007; Anistia Internacional, 2008). Há poucas informações sobre o cotidiano das relações de gênero nas áreas de atuação do tráfico de drogas denominadas por Luiz Eduardo

Gráfico 4 – Homicídios de mulheres segundo fator causador da morte, PE, 2002-2007 (n=1114)



Fonte: Banco de dados do Observatório da Violência contra as Mulheres em Pernambuco, SOS Corpo, 2008

Soares (2000) de “enclaves de despotismo”. As possibilidades de busca de ajuda são concretamente limitadas por “toques de recolher” e pelas restrições de circulação impostas à polícia e aos serviços de saúde pelos grupos criminosos. Ou seja, em muitas localidades do Brasil, há limites concretos que impedem as mulheres de saírem de situações de violência masculina que, muitas vezes, as levam à morte.

A avaliação das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres deve levar em conta a imensa diversidade dos contextos sociais em que vivem as mulheres e o baixo grau de informação sobre as formas como essa violência se expressa e é, muitas vezes, agravada pela presença de outras formas de violência e criminalidade. Paradoxalmente, as políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres instituídas até hoje no Brasil, baseadas no muito justo e correto pressuposto da universalidade, não têm sido capazes de atender as mulheres que sofrem as formas mais graves de violência masculina.

As primeiras respostas governamentais para o enfrentamento do problema da violência contra as mulheres foram as Deams, resultado direto das amplas mobilizações feministas em torno dos assassinatos de mulheres alegadamente cometidos em defesa da honra dos agressores. Essas manifestações tiveram lugar na passagem das décadas de 1970 para 1980, atingindo seu ápice de visibilidade e impacto político com o caso de Angela Diniz, no Rio de Janeiro, e Eliane de Grammont,¹⁰ em São Paulo.

¹⁰ Angela Diniz foi assassinada por seu companheiro, Doca Street, em 1976. No primeiro julgamento, em 1980, Doca Street foi inocentado. As mobilizações feministas levaram a um novo julgamento, dois anos depois, quando foi condenado. Eliane foi assassinada em 1981, pelo seu marido, o cantor Lindomar Castilho, que também foi condenado.

A criação das Deams representa o reconhecimento da existência de um tipo de violência que atinge as mulheres de forma particular e exclusiva e que, como tal, deve ser tratada também de forma específica no campo das políticas públicas.

Em pleno período de transição do regime autoritário para a democracia, as feministas brasileiras inovaram ao propor transformações nas políticas de segurança pública, sabidamente marcadas pela militarização do período da ditadura. Segurança pública, como se sabe, não era uma questão tratada pelos movimentos sociais nem pela esquerda brasileira, em razão da sua associação ao ideário da segurança nacional, que justificou a repressão, a tortura e a morte de militantes por razões políticas. Contrapunha-se, portanto, ao ideário democrático que então se fortalecia no país.

A primeira Deam foi criada em 1985, em São Paulo, a partir de proposta do Conselho Estadual da Condição Feminina, instância política que representou uma inovação na institucionalidade democrática brasileira (Zanotta Machado, 2002). As Deams se propunham a ser, no sistema de segurança pública já existente, um mecanismo de reconhecimento, acolhimento e resolução dos casos de violência doméstica contra as mulheres, em um ambiente físico e institucional livre dos preconceitos e das discriminações de gênero que dificultavam – e muitas vezes inviabilizavam – a denúncia por parte das mulheres e o indiciamento e julgamento dos casos por parte do sistema de justiça. Reconhecia-se, portanto, que o próprio Estado se constituía em um mecanismo de legitimação e perpetuação da violência contra as mulheres, visto que não considerava a violência contra as mulheres como um problema de segurança e justiça.

Assim como outras questões caras ao movimento feminista, tratava-se também de tornar público um problema que, em virtude do próprio fato de acontecer no âmbito da vida privada da

Manifestações

Em 2007, foi lançado o Plano Estadual de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que prevê ações de prevenção e de assistência às mulheres em situação de violência. O Pacto pela Vida é o Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco. Lançado em maio de 2007, pretende implementar novo paradigma na segurança pública, baseado no respeito aos direitos humanos e na articulação entre ações de repressão, inteligência e prevenção. Os crimes letais intencionais são tomados como prioridade, e as principais ações implementadas em seu primeiro ano de vigência voltaram-se para esse problema. Os resultados alcançados, porém, foram menores que o esperado: a meta anual de 12% de redução nos homicídios limitou-se a 7%.

As Vigílias são manifestações públicas realizadas na última terça-feira de cada mês no centro de Recife e de outras cidades da RMR. Iniciadas em 2005, têm como objetivo manter a atenção e provocar a indignação da sociedade com relação à violência contra as mulheres, tomando os casos de homicídios como sua expressão mais grave. Com isso, pretende pressionar os governos para a implementação de políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Fonte: *Boletim Dados e Análises*, Recife, n. 7, SOS Corpo, set. 2008.■

família e dos casais, na maioria dos casos, nem sequer era percebido como um elemento da vida social a ser publicamente regulado por mecanismos governamentais. Não obstante, crimes eram cometidos cotidianamente na aparente reclusão dos domicílios: agressões físicas que resultavam em lesões corporais e estupro continuados, violência psicológica prolongada que instaurava um ambiente de pressão e sofrimento muito próximo da tortura e, no limite, os homicídios. A esfera da segurança pública, portanto, parecia a mais indicada – pelo menos para que se iniciasse algum processo – para o enfrentamento público do problema. Vidas teriam de ser protegidas e crimes deviam ser punidos.

A impunidade, aliás, foi um dos elementos-chave desse debate, compreendida como a evidência mais forte da licença social concedida à existência da violência contra as mulheres (Soares, 1999). De forma sistemática, os tribunais de júri absolviam os assassinos de mulheres, ancorados na ideia de que a honra masculina seria derivada da obediência feminina às regras de conduta instituídas pelos próprios homens no interior da família.¹¹ A não observância das regras por parte das mulheres justificaria, portanto, a reação violenta masculina que, no limite, poderia chegar à sua eliminação física como forma de restaurar a honra supostamente maculada. Muitos casos nem sequer chegavam a julgamento, tamanha era a aceitação social desse tipo de atitude, em que a vítima é responsabilizada pela própria morte.

De modo similar, o mesmo raciocínio se aplicava às agressões não letais: não havia ambiente social e institucional que favorecesse a denúncia e o indiciamento dos culpados. Tal como estavam estruturados, o sistema de justiça e os sistemas estaduais de segurança pública se constituíam mais como um obstáculo que como um mecanismo de garantia da segurança e da vida

das mulheres, uma vez que operavam com base em julgamentos morais a respeito da conduta das vítimas em defesa dos agressores.

Nesse sentido, as Deams podem ser compreendidas como elemento restaurador da justiça no âmbito das políticas públicas e das estruturas governamentais, com base no reconhecimento das desigualdades de gênero e da necessidade de se tratar de forma desigual os desiguais, e de modo a se alcançar a igualdade e a justiça social. Assim, as Deams, como delegacias especializadas, seriam parte das estruturas de segurança pública, com a missão de instituir novas práticas policiais que levassem em conta os constrangimentos sociais por que passam as mulheres ao buscar proteção contra a violência masculina. O acolhimento gentil e humanizado, a escuta atenta e a observância estrita dos procedimentos legais seriam as diretrizes centrais para evitar os julgamentos morais que orientavam a prática policial nas delegacias comuns. Uma equipe formada exclusivamente por policiais mulheres, treinadas especificamente para lidar com essa questão, deveria oferecer uma medida adequada de identificação entre vítimas e agentes de segurança de forma a permitir melhor compreensão do problema por parte dessas últimas.

Casas-abrigo e centros de referência

Passados mais de 20 anos de criação das Deams, parece desnecessário dizer que, na prática, a teoria foi outra. Mas antes de comentar esse aspecto, é importante fazer referência à implementação das casas-abrigo e dos centros de referência para o atendimento a mulheres vítimas de violência. Majoritariamente implementados na década de 1990, em algumas capitais e grandes cidades brasileiras, até muito recentemente, essas instituições, com as Deams, se constituíram no principal, se não único, modelo de política pública voltada para o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil.

As casas-abrigo responderam à necessidade de garantir proteção às mulheres cujas vidas estavam grave e imediatamente ameaçadas, retirando-as de casa e abrigando-as em local seguro. Os centros de

referência atendem a outras necessidades, identificadas no processo de atendimento às vítimas nas Deams e que deveriam propiciar o fortalecimento das mulheres, de tal modo a evitar que elas retornassem à antiga ou a uma nova relação violenta: acompanhamento psicológico e jurídico, assistência social, formação e treinamento profissional e atendimento médico deveriam ser alguns dos serviços oferecidos por esses centros, cuja porta de entrada tanto poderia ser através das Deams como por demanda espontânea da população. Assim constituído, o tripé Deam-casa-abrigo-centro de referência ocupou um lugar importante no debate sobre políticas para mulheres, muitas vezes compreendido como a base sobre a qual se deveria erigir a rede de referência para a atenção a mulheres em situação de violência.

Não se pode deixar de ressaltar que a mera existência das Deams e dos centros de referência já produz mudanças importantes. Em primeiro lugar, por representarem o reconhecimento e a responsabilização pública por parte do Estado com relação à violência contra as mulheres, o que talvez seja o passo mais importante para o enfrentamento do problema. Além disso, em um contexto de ausência absoluta de políticas, a existência desses mecanismos efetivamente responde às necessidades das mulheres, e foi graças a eles que muitas vidas foram salvas e reconstruídas.¹² Apesar da baixa resolução – é pequena a proporção de casos que são corretamente investigados pela polícia e julgados pela justiça –, foi apenas depois da instituição das Deams que a violência contra as mulheres passou a ser compreendida e tratada como crime. Conquanto esteja longe do ideal e do necessário, não há dúvida que as Deams produziram impacto sobre a impunidade.

A forma como essas políticas vêm sendo implementadas, bem como seus resultados, é muito desigual, mas há pontos comuns entre elas que devem ser destacados como uma tentativa de lançar luz sobre os problemas do enfrentamento da violência contra as mulheres no campo da segurança pública. Uma primeira observação diz respeito ao fato de que são serviços oferecidos para mulheres que já sofreram violência, ou seja, podem proteger a mulher do agravamento da violência, mas não atuam de forma preventiva. Nesse sentido, embora necessárias, são políticas limitadas.

A situação das casas-abrigo é mais grave e se constitui em um impasse importante para o desenho das políticas: a proteção oferecida à vítima não se faz por meio do afastamento ou da prisão do agressor, mas sim pela retirada da

¹² Alguns estudos (Schraiber; D'Oliveira; França-Jr; Diniz; Portella; Ludemir; Valença; Couto; Pinho, 2002; Brandão, 2006; Portella, 2007) demonstram que as mulheres atendidas nas Deams recomendariam o serviço a outras mulheres que estivessem em situação de violência. Malgrado todas as dificuldades, a simples existência de uma instituição pública voltada para a solução do problema vivido pelas mulheres produz efeitos positivos sobre suas vidas.

¹¹ Silvia Pimentel, Valéria Pandjarijan e Juliana Belloque (2006), em extensivo estudo sobre tribunais de júri, demonstram que continua sendo comum a absolvição de assassinos de mulheres com base na alegação de legítima defesa da honra.

mulher de sua casa, seu trabalho e sua família e pelo afastamento das crianças da vida escolar. O recurso ao abrigo, similar à proteção de testemunhas e vítimas de redes criminosas, é utilizado em um tipo de crime no qual há um agressor identificado e, em geral, com domicílio conhecido – o que deveria ser suficiente para que a Justiça o afastasse da mulher. A morosidade e a ineficácia do sistema de justiça, porém, deixam livre o criminoso, enquanto recolhem a vítima e seus filhos por períodos que podem se estender por mais de seis meses.

Outro limite diz respeito ao lugar que ocupam nas estruturas de governo e à forma como esses serviços se articulam entre si. Deams e casas-abrigo fazem parte dos sistemas de segurança pública, ocupando, muitas vezes, posição “oficiosamente” subordinada diante das outras delegacias e instâncias. A especialização, nesse caso, é compreendida mais como uma especificidade menor, característica de uma população menos valorizada, que como uma necessidade de tratamento próprio para um tipo de crime que requer novos conhecimentos e novas práticas profissionais.

Em diferentes estados do Brasil, é comum encontrar delegacias e policiais que informam terem sido transferidas para as Deams como forma de punição e rebaixamento. A capacitação das equipes de policiais para o atendimento às mulheres tem sido irregular e muito insatisfatória, de tal modo que, com raras exceções, são imperceptíveis as diferenças no atendimento realizado pelas Deams e pelas delegacias comuns. Relatos de maus-tratos, julgamentos morais e religiosos, morosidade, maior valorização da fala masculina e exposição pública das vítimas são encontrados em muitas pesquisas e muitos diagnósticos realizados sobre o tema (Brandão, 2006; Portella, 2007; FMPE, 2004).

No que diz respeito aos centros de referência, adquiriram maior institucionalidade com a criação das coordenadorias e secretarias da mulher, que, na maior parte das cidades, são as instâncias responsáveis pela criação e coordenação dos centros, reforçando-lhes o necessário caráter intersetorial. Mas além de serem ainda insuficientes para dar conta da demanda, os serviços oferecidos ainda se concentram nas áreas psicológica e jurídica, havendo pouca articulação com outras políticas, como emprego e renda, assistência social e moradia, o que compromete o processo de fortalecimento das mulheres.

Considerações finais

Ao cabo de mais de 20 anos de implementação de políticas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres, pode-se dizer que estamos diante da necessidade, já indicada pelas Conferências de Políticas para as Mulheres, de repensar o modelo centrado no atendimento a vítimas e pensado como programa específico – ou vertical – que se desenvolve quase de modo paralelo ao conjunto das políticas públicas. O que se verifica hoje é que a desarticulação entre as diferentes políticas reduz em muito as possibilidades de transformação nas

situações de violência vividas pelas mulheres. O reconhecimento de que a violência masculina atinge uma proporção importante da população feminina do país deveria ser incorporado ao desenho do conjunto das políticas.

Para isso, há de se considerar algumas questões no campo da violência contra as mulheres que ainda não estão satisfatoriamente compreendidas. Há novos contextos sociais – como os assentamentos da reforma agrária, as ocupações rurais e urbanas e os contextos de violência armada – que apresentam novas formas de violência contra as mulheres, que se somam às antigas e que exigem novas respostas. A articulação da dominação patriarcal com o racismo, especialmente nos contextos de pobreza, tem produzido as mais perversas formas de violência contra as mulheres negras, e é necessário construir políticas que levem em conta esses processos.

Políticas urbanas, por exemplo, devem considerar as iluminação pública, vias de acesso facilitadas para a circulação de viaturas policiais e ambulâncias e ocupação social de áreas abandonadas podem funcionar como fatores de proteção para as mulheres. Já há algum tempo, programas de segurança cidadã incorporam essas ações com o propósito de prevenir a violência e a criminalidade urbanas. O foco específico sobre a violência contra as mulheres e suas formas próprias de manifestação nas áreas urbanas têm sido negligenciados. A exceção é o Programa Cidades Seguras para as Mulheres, apoiado pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), em alguns países da América Latina, cujo objetivo é justamente incorporar as questões relacionadas às desigualdades de gênero e à violência contra as mulheres ao conjunto das políticas voltadas para a restauração da segurança em grandes cidades latino-americanas.¹³

Mulheres em situação de violência, por sua vez, deveriam se constituir no público prioritário para as políticas de assistência social, moradia, formação profissional e emprego, uma vez que são esses os elementos que irão lhes permitir reconstruir a vida de forma independente dos parceiros ou ex-parceiros.

No campo específico da segurança pública, a violência contra as mulheres deve ser integralmente incorporada às políticas desde sua concepção e formulação. O propalado novo paradigma orientador dessas políticas, para fazer jus à sua filiação ao campo dos direitos humanos, deve tomar a violência contra as mulheres como questão de segurança e justiça, oferecendo ações de prevenção e de repressão a esses delitos. Nesse sentido, é fundamental que toda a rede de delegacias e outros órgãos e mecanismos de segurança estejam preparados para identificar, atender e encaminhar os casos de violência contra as mulheres. As Deams devem ser mantidas, mas não podem ser os únicos espaços de atendimento desse tipo de

ocorrência; devem ser compreendidas mais como um mecanismo de transição em direção à incorporação integral da violência contra as mulheres pelas políticas de segurança pública. ■

Referências

- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, n. 8, p. 84-135, dez. 2002.
- ANISTIA INTERNACIONAL. *Picking up the pieces: Women's experience of urban violence in Brazil*. London: Anistia Internacional, 2008.
- BARSTED, Leila L. “A violência contra as mulheres no Brasil e a convenção de Belém do Pará: dez anos depois”. In: UNIFEM/FUNDAÇÃO FORD/CEPIA (orgs.). *O progresso das mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: Cepia/Cedim, 2006. p. 247-289.
- BLAY, Eva A. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Ed. 34, 2008.
- BRANDÃO, Elaine. Renunciamentos de direitos? A problemática do enfrentamento público da violência contra a mulher: o caso da Delegacia da Mulher. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, p. 207-231, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. Brasília, DF: Casa Civil, 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2008.
- _____. Ministério da Saúde. *Saúde Brasil 2005: Uma análise da situação de saúde no Brasil*. Brasília, DF: Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Análise da Situação em Saúde, 2006.
- _____. Ministério da Saúde. *Saúde Brasil 2006: Uma análise da desigualdade em saúde*. Brasília, DF: Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Análise da Situação em Saúde, 2007.
- BUTCHART, Alexander; ENGSTROM, Karin. Sex and age specific relations between economic development, economic inequality and homicide rates in people aged 0-24 years: a cross-sectional analysis. *Bulletin of World Health Organization*, Genebra, v. 80, out. 2002.
- CARDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio; POLETO, Frederico. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. *Estud. av.*, abr. 2003, v.17, n.47, p.43-73.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir e CARVALHO, Alexandre. *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2005.
- FMPE – FÓRUM DE MULHERES DE PERNAMBUCO. Monitoramento dos serviços públicos pernambucanos de atendimento a mulheres vítimas de violência. Relatório de blitz. Recife: FMPE, 2004.
- FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1987.
- HEISE, Lori; ELLSBERG, Mary; GOTTEMOELLER, Megan. Ending violence against women. *Population Reports* 1999; 27(4): 1-43. Maryland: The Johns Hopkins University School of Public Health; Center for Health and Gender Equity, 1999.
- JACOBO, Julio W. *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Brasília, DF: OEI, 2007.
- KRONBAUER, José Fernando D.; MENEHUEL, Stela N.. Perfil da violência de gênero perpetrada por companheiro. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 5, out. 2005.
- KRUG, Etienne; DAHLBERG, Linda; MERCY, James; ZWI, Anthony; LOZANO, Rafael (eds.). *Relatório mundial sobre violência e saúde*. Genebra: Organização Mundial de Saúde, 2002.
- MARINHEIRO, André Luis Valentini; VIEIRA, Elizabeth Meloni; SOUZA, Luis de. Prevalência da violência contra a mulher usuária de serviço de saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 604-610, 2006.

13 Mais informações sobre o programa podem ser encontradas em <www.unifem.org.br>.

- MOURA, Tatiana. *Rostos invisíveis da violência armada*: um estudo de caso sobre o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher "Convenção de Belém do Pará". OEA, Belém do Pará: 1994. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-61.html>>. Acesso em: 12 dez. 2007.
- PHEBO, Luciana. "Impacto da arma de fogo na saúde da população no Brasil". In: Iser/Viva Rio. *Brasil: as armas e as vítimas*. Rio de Janeiro: Iser/Viva Rio, 2005.
- PIMENTEL, Sílvia; PANDJIARJIAN, Valéria; BELLOQUE, Juliana. "Legítima defesa da honra". Ilegítima impunidade de assassinos: um estudo crítico da legislação e jurisprudência na América Latina. In CORREA, Mariza e SOUZA, Érica Renata (orgs.). *Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre "crimes de honra"*. Campinas/SP: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero/Unicamp, 2006. p. 65-134.
- PINHEIRO, Paulo César (org.). *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PORTELLA, Ana Paula. *Violência contra as mulheres no carnaval de Pernambuco, 2007: caracterização da ocorrência e das respostas dos serviços de segurança pública*. Relatório de Pesquisa. Recife: Secretaria da Mulher/Secretaria de Defesa Social, 2007.
- _____. Situação de saúde e violência contra as mulheres entre usuárias do SUS, no Recife-PE, 2008. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife.
- REICHENHEIM, Michael Eduardo; MORAES, Cláudia L.; SZKLO, André et al.. Magnitude da violência entre parceiros íntimos no Brasil: retratos de 15 capitais e Distrito Federal. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 25 out. 2007.
- SAFFIOTI, Heleith I. B. "O estatuto teórico da violência de gênero". In: DOS SANTOS, José Vicente T. (org.) *Violência em tempo de globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SCHRAIBER, Lília B.; D'OLIVEIRA, Anna Flávia P. L.; FRANÇA-JR, Ivan; DINIZ, Carmen Simone; PORTELLA, Ana Paula; LUDERMIR, Ana Bernarda; VALENÇA, Otávio; COUTO, Márcia Thereza; PINHO, Adriana. O Brasil no estudo multipaíses sobre saúde da mulher e violência doméstica e sexual contra a mulher. Preliminar report. São Paulo: FMUSP, 2002.
- SCHRAIBER, Lília B.; D'OLIVEIRA, Anna Flávia L. P.; COUTO, Márcia Thereza; PINHO, Adriana; HANADA, H.; FELICÍSSIMO, A.; KISS, Lygia; DURAND, Júlia. Ocorrência de casos de violência doméstica e sexual nos serviços de saúde em São Paulo e desenvolvimento de tecnologia de atendimento para o programa de saúde da mulher. São Paulo: FMUSP, 2003 (Relatório final de pesquisa para a Fapesp, Processo n. 98/14070-9).
- SCHRAIBER, Lília B.; D'OLIVEIRA, Anna Flávia L.; FRANÇA-JR., Ivan; LUDERMIR, Ana Bernarda; PORTELLA, Ana Paula; DINIZ, Simone; VALENÇA, Otávio. Prevalence of intimate partner violence against women in regions of Brazil. *Revista de Saúde Pública* – Faculdade de Saúde Pública da USP, v. 41, n. 5, 2007.
- SILVA, Iracema V.. Violência contra mulheres: a experiência de usuárias de um serviço de urgência e emergência de Salvador, Bahia, Brasil. *Cad. de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, sup. 2, p. s263-s272, 2003.
- SOARES, Bárbara M.. *Mulheres invisíveis*. Violência conjugal e as novas políticas de segurança. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1999.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general*. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, Edinilsa R. de. Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública na década de 80. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, sup. 1, p.45-60, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 mar. 2006.
- ENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol, OLIVEIRA, Suely (orgs.). *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- ZALUAR, Alba. "Violência e crime: saída para os excluídos ou desafios para a democracia?". In: _____. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 217-278.
- ZANOTTA MACHADO, L. Atender vítimas, criminalizar violências. Dilemas das Delegacias da Mulher. *Série Antropologia*, UnB, Brasília, v. 319, p. 1-23, 2002.

Segurança e participação social, uma agenda a construir

O Brasil possui notável experiência na construção de políticas públicas por meio da participação social, cuja demanda compunha o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos populares da década de 1980. Mas quando se observam os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, percebe-se que a segurança pública é o único dos direitos que ainda não possui um modelo de gestão participativa em âmbito federal. No entanto, esse aspecto praticamente não é citado nas discussões sobre as reformas necessárias no campo da segurança pública no Brasil. Nesse sentido, apresentam-se aqui algumas propostas para um novo desenho institucional da gestão das políticas públicas de segurança, capaz de aproximá-las das experiências de gestão descentralizada e participativa de outras áreas do Estado brasileiro e, também, de superar o problema adaptativo da segurança pública no Brasil.

Alberto L. Kopittke,* Fernanda Alves dos Anjos** e Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira***

A democracia é o sistema vigente em mais da metade do mundo, mas sua real aplicação encontra grandes diferenças entre os países. Apesar dessas divergências, a democracia representativa, baseada em eleições esporádicas de representantes eleitos pelo povo, é o carro-chefe dos sistemas democráticos contemporâneos.

Contudo, a sociedade contemporânea exige um sistema político que suporte complexidades crescentes. O modelo hegemônico de democracia, isto é, o modelo liberal representativo, apesar de propugnado pelos teóricos liberais como a melhor forma de democracia a ser aplicada nos Estados modernos, mostra-se insuficiente para resolver os problemas de qualidade da democracia. Atualmente, tal modelo não é a única possibilidade. Pelo contrário, seu teor democrático é questionável e deve ser reconstruído, sob pena de aprofundar cada vez mais a apatia política dos indivíduos.

Nesse contexto, intensificam-se os questionamentos acerca da suficiência do modelo democrático exclusivamente representativo, retomando a necessidade da participação concreta dos cidadãos nas decisões políticas. Assim, resgata-se a discussão sobre a importância de mecanismos de democracia direta e/ou participativa no âmbito do sistema político. Experiências exitosas de exercício desses mecanismos brotam de diferentes países e demonstram que, apesar do tamanho das populações nacionais e da multiplicidade de problemas, é possível vislumbrar soluções alternativas para a política e para o fomento da cidadania.

Em um grande número de países democráticos, esses dois aspectos – mais espaços públicos e mais questões abertas à reflexão e deliberação – funcionam como fios condutores para as mudanças necessárias. Para fazer valer esse crescimento de espaços e questões, é preciso adotar novos desenhos institucionais que garantam a legitimidade da relação Estado-sociedade. A complexidade e a celeridade das transformações são incompatíveis com democracias inflexíveis e restritas apenas ao processo de eleição dos governantes.

No Brasil, seguindo o movimento mundial das chamadas “concepções não hegemônicas da democracia” (Avritzer; Santos, 2003), a pressão da sociedade civil brasileira realizada no momento constituinte, na década de 1980, ensejou a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

Controle, diálogo e participação social

A demanda por participação compunha, na sociedade brasileira, o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos populares da década de 1980. A proposta era tornar o ciclo das políticas públicas mais democrático, transparente e em condições de responder às demandas da população.

Nesse sentido, além da própria abertura do sistema político com a redemocratização, foram instauradas novas estruturas institucionais de exercício democrático na formulação, implementação e no controle de políticas públicas, criados mecanismos de *accountability* e definidas dimensões de responsabilidade pública pelas políticas realizadas. O processo de desenvolvimento de diversas políticas passou, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, a assimilar alguns pressupostos da democracia participativa, o que, segundo José Antonio Moroni, “criou o que chamamos do ‘sistema descentralizado e participativo’ (conselhos e conferências nas três esferas de governo e nas diferentes políticas públicas)” (2006, p.2).

Nesse contexto, criaram-se canais de participação social para ampliar a cidadania que se constituíram, basicamente, em dois tipos: formais

(conselhos cogestores e setoriais, conferências, orçamento participativo) e informais (colóquios, oitivas, fóruns não institucionalizados, mesas de negociação, redes e associações diversas).

Cabe ressaltar que a democratização dos espaços de decisão e o controle social já foram incorporados formalmente em diversos setores das políticas públicas nacionais (nas três esferas de governo), como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (ver quadro Espaços democráticos, p. 42).

Tanto o SUS como o SNHIS utilizam-se de instrumentos capazes de garantir uma gestão descentralizada e compartilhada da política pública. De um lado, promovem a articulação entre fundos, conselhos e conferências nas três esferas de governo, apresentando capilaridade inédita nas ações implementadas. De outro, garantem a participação dos diversos setores da sociedade em todas as esferas de decisão.

Reconhecendo a importância dessas experiências para o avanço das políticas públicas, há de se pensar, agora, em uma forma de dar voz à sociedade para que trate de outra questão estrutural em todas as esferas de organização do Estado brasileiro: a segurança pública.

No art. 6º da Constituição Federal, é possível perceber que a segurança pública é o único dos direitos sociais ali previstos que ainda não possui um modelo de gestão participativa, em âmbito federal, com poder deliberativo sobre a Política Nacional e o Fundo Nacional de Segurança Pública, além de ser o único com o conselho nacional desativado (ver quadro Legislações dos direitos sociais, p. 44). No entanto, a falta de mecanismos participativos na gestão das políticas de segurança pública não é muito citada nas discussões sobre as reformas necessárias nesse campo no Brasil. As estratégias sugeridas, normalmente, restringem-se a propostas de reformas legislativas – constitucionais ou infraconstitucionais – ou reformas de modelos gerenciais das instituições policiais.

Essas estratégias, contudo, têm avançado lentamente em razão de vários motivos, tais como: um ambiente marcado pelo conflito entre as corporações,

* Secretário de Segurança e de Cidadania de Canoas, foi coordenador geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e assessor especial do ministro de Estado da Justiça.

** Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, secretária executiva da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

*** Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; secretária executiva-adjunta da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Espaços democráticos de decisão e controle social

O SUS foi fruto de um processo histórico construído pelo movimento sanitário que conseguiu transferir a ação do Estado de resposta à doença para a prevenção da saúde, incorporando os trabalhadores de saúde e a sociedade civil nos processos de definição política do sistema. A Lei 8.080/90 e a Lei 8.142/90 consolidaram o SUS, estabelecendo como integrantes do sistema as conferências e os conselhos, garantindo a participação da população na formulação da política nacional de saúde nas três esferas de governo.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – (Lei 11.124/05) foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado pelo Congresso Nacional sob a égide da Constituição de 1988. Trata-se de um sistema que busca, de forma descentralizada e democrática, integrar as políticas habitacionais dos três entes federativos, articulando os diversos agentes envolvidos na produção habitacional. A estrutura do SNHIS conta com um fundo nacional, gerido por um conselho gestor, com representantes da sociedade civil e do poder público eleitos a partir da Conferência Nacional das Cidades. O acesso aos recursos do fundo pelos estados e municípios depende da criação de fundos estaduais e municipais e respectivos conselhos gestores, bem como da elaboração de planos estaduais e municipais, o que garante uma gestão descentralizada, marcada pela cooperação entre os entes federativos. O SNHIS visa, também, a uma gestão compartilhada, envolvendo os governos, a iniciativa privada e os setores da sociedade no processo de construção da política habitacional. ■

poucos agentes de segurança com formação em gestão pública; baixo acúmulo, por parte dos movimentos sociais, na discussão do tema; senso comum hegemonizado por concepções reativas, punitivas e de curto prazo; dentre outras.

Portanto, ao analisar o avanço conquistado em políticas públicas de outros setores, é possível chegar à conclusão da necessidade de se agregar nova estratégia na busca de reformas estruturais na gestão das políticas públicas de segurança¹ no Brasil. Trata-se da perspectiva de construção de um novo espaço institucional composto por atores (incluindo as próprias representações dos agentes de segurança) que, hoje, não compartilham nenhum grau de responsabilidade na formulação das políticas públicas, e que tenha como método de funcionamento a promoção do diálogo para a concertação de agendas, a eficácia das políticas e a garantia do direito fundamental à segurança.

Nessa perspectiva, é preciso passar a compreender a segurança pública como um desafio adaptativo,² e não apenas como um problema

operativo/instrumental, no qual todas as questões políticas são vistas como problemas que obstruem o caminho para soluções realmente efetivas. Trata-se de uma questão de grande complexidade, na qual não existem soluções unívocas ou mágicas, mas, sim, soluções que dependem de atores diversificados, com diferentes valores e interesses que se encontram, muitas vezes, em conflito ou sobreposições de competência.

Nesse tipo de problema de alta complexidade, a sociedade passa a exigir do Estado uma solução imediata e urgente (nem sempre disponível), o que aumenta o conflito de interesses e diminui a possibilidade de estabelecimento de diálogo e, conseqüentemente, a concertação de consensos mínimos capazes de produzir uma política pública eficaz. E nem sempre a solução é encontrada por meio do uso vertical da autoridade ou pela via meramente legislativa, até porque, dificilmente, reformas legislativas (se aprovadas) feitas sem deliberação pública lograrão êxito em sua implementação.

Esse tipo de solução “de cima para baixo” traz, em seu seio, enorme vício: a falta de legitimidade, o que inevitavelmente gera a ausência de reconhecimento pela sociedade e, como consequência, a ineficácia das ações.

A solução estrutural para desafios adaptativos depende de um processo de aprendizagem e mudança de valores, crenças e condutas, o qual requer um processo de participação e deliberação pública entre os diferentes atores implicados. Somente assim, as soluções alcançarão eco na estrutura social.

Novo conceito, velho desenho

Um novo marco de políticas públicas, que percebe o problema da segurança pública como uma questão social complexa, vem se consolidando no Brasil nos últimos anos e atingiu um novo patamar institucional por meio do Programa

Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído pela Lei 11.530, de 25 de outubro de 2007.³

Segundo Theodomiro Dias Neto (2005), esse novo modelo, também chamado de Nova Prevenção, pode ser caracterizado por quatro diretrizes fundamentais, que passam a nortear as políticas de controle e prevenção do delito: interdisciplinaridade, interagencialidade, participação e descentralização.

No entanto, para implementar o Nova Prevenção, que possui suas origens na Escola de Chicago, há a necessidade de se desenvolver novos desenhos institucionais de gestão em todas as instâncias de implementação (municípios, estados e União), que apontem em direção a um novo modelo de gestão participativa e do qual diversas áreas das políticas públicas possuem grandes referências.

Portanto, é possível afirmar que a passagem de um modelo reativo, desintegrado e com baixos patamares de confiança por parte da sociedade na área da segurança pública, para um modelo preventivo, sistêmico e que reconstitua a confiança da população nas políticas públicas não será realizado se não for construída uma governança democrática⁴ na gestão da segurança pública. Essa governança deve ser caracterizada pelo uso do poder dos recursos políticos, econômicos e administrativos para gerir uma nação de forma participativa, transparente, igualitária e inclusiva, capaz de aumentar a eficiência e a eficácia das políticas, dos planos e programas.

As políticas públicas de segurança, que têm por objetivo construir patamares superiores de coesão social,⁵ devem basear-se em um modelo de

3 Mais informações, em <www.mj.gov.br/pronasci>.

4 Segundo James Warner Björkman, a “governança reunitiva a administração pública e a participação política” (2006, p. 279).

5 A coesão social é um atributo das sociedades que consiste em assegurar o bem-estar para todas as pessoas, sem distinção, por meio do acesso a serviços públicos de qualidade e fomentando projetos compartilhados de convivência. A coesão social também deve ser econômica e territorial. A governança democrática deve gerar coesão social. A coesão necessita de coordenação: coordenação de múltiplos atores, com liderança efetiva do Estado. Ela não implica inexistência de pobreza e desigualdade de renda entre grupos sociais e regiões, exige, porém, a presença de mecanismos de redistribuição, de promoção de equidade e proteção dos grupos menos favorecidos, para tornar possível a igualdade de oportunidades para que todos os membros da sociedade possam satisfazer suas necessidades (perspectiva socioeconômica). A coesão social requer a busca de consensos políticos em questões relativas ao acesso de todas as pessoas aos serviços sociais básicos – saúde, educação de qualidade, justiça independente, confiável e transparente e emprego decente, entre outras prioridades (perspectiva sociopolítica). A coesão não implica inexistência de conflitos ou divisões étnicas, religiosas, de gênero, sociais ou políticas, mas exige a presença de instituições públicas e privadas legítimas e reconhecidas para gerenciar o conflito de maneira eficaz (perspectiva socioinstitucional). A coesão social requer indivíduos que se envolvam na gestão dos assuntos públicos e exerçam a cidadania, favoreçam o diálogo, a solidariedade, a tolerância e o respeito às diferenças, evitando o desencanto e a apatia (perspectiva sociocultural). Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2008.

1 Segundo Túlio Kahn e André Zanetic (2005), há uma diferenciação entre “políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança, pois as primeiras são mais amplas e mesclam as questões de segurança a aspectos como cidadania e direitos humanos, enquanto as segundas referem-se a atividades típicas da atuação policial e repressiva” (apud Azevedo, 2006, p. 26).

2 Sobre “desafio adaptativo”, conforme Ronald Heifetz (1994): “é um tipo de problema ou situação que reflete uma divisão ou um conflito entre os sistemas de crenças do povo, ou entre as crenças e as circunstâncias. Entre as características do desafio adaptativo apontadas pelo autor, estão (1) a dificuldade de prover respostas técnicas ou procedimentos de rotina; (2) a não existência de soluções “mágicas” nem respostas claras da parte das autoridades públicas; (3) e implicam uma pluralidade de atores e valores em competição. Além disso, o desafio adaptativo requer coordenar um processo de aprendizado inovativo baseado principalmente na implementação de “políticas inclusivas” e promovidas por um processo de liderança” (Apud Peral, 2006, p. 37).

gestão pública no qual a implementação das ações ocorra por meio de redes, em vez da hierarquia ou do mercado. Sua lógica deve superar a lógica jurídica e a lógica econômica para assumir explicitamente a lógica da política. A condição para o êxito de políticas públicas baseadas no modelo Nova Prevenção encontra-se, portanto, no redesenho de uma administração legalista ou administradora de serviços para uma administração catalisadora das forças sociais, conforme **Esquema 1** (Bovaird; Löffler, 2003, p.19).

Esse novo modelo agrega conhecimentos que, na maioria das vezes, não são levados em conta em uma gestão apartada da sociedade. Por outro lado, as propostas que resultam desse processo possuem maior legitimidade, uma vez que o conjunto de atores sociais e governamentais se sente parte de sua construção e identificado com seus resultados. Além disso, essa dinâmica de gestão pública é referência quando se trata de restabelecer os laços de confiança entre a sociedade e o Estado, o que parece uma necessidade urgente no caso da segurança pública brasileira: construir parcerias interagenciais e realizar abordagem interdisciplinar.

Com isso, as políticas de prevenção e qualificação estrutural das instituições terão maior apoio social e agregarão um número maior de cidadãos em sua construção. Elas também fortalecerão o conjunto de redes sociais e aumentarão a circulação das informações e a transparência da execução das políticas públicas, potencializando a capacidade do Estado de interpretação e intervenção sobre o complexo fenômeno social da violência.

Com base no que foi apresentado, surgem algumas propostas para um novo desenho institucional da gestão das políticas públicas de segurança, capaz de aproximá-las das experiências de gestão descentralizada e participativa de outras áreas do Estado brasileiro e, também, de superar o problema adaptativo da segurança pública no Brasil.

De acordo com a Secretaria-Geral da Presidência da República, as conferências são:

Espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade, por meio de suas mais diversas representações, travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área, é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (2008).

Após a Constituição Federal de 1988, a realização de conferências, em especial vinculadas às políticas públicas da área social, começou a tomar grandes proporções. No governo do presidente Lula, já foram realizadas cerca de 50 conferências nacionais, que, por sua vez, provocam a concretização de outros espaços de participação social em âmbito estadual, regional e municipal. Assim, o

exercício democrático por meio das conferências gera, em efeito “cascata”, a participação de centenas de milhares de cidadãos brasileiros na reflexão e deliberação acerca das políticas públicas nacionais.

Em que pese o cenário favorável para o desenvolvimento de espaços participativos, a realização de conferências e institucionalização de conselhos no âmbito da segurança pública ainda é excepcional. Há episódicas experiências locais e com formatos diferenciados, como a 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública, realizada no Rio Grande do Sul, em 2000. Outro exemplo é a 1ª Conferência Municipal de Segurança Urbana, realizada em Porto Alegre (RS), em maio de 2006, tendo como tema “Construindo a segurança cidadã em Porto Alegre com a integração estado, município e comunidade”. Registre-se, também, a realização da 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública, convocada, no início de 2008, pelo governo do estado de Pernambuco.

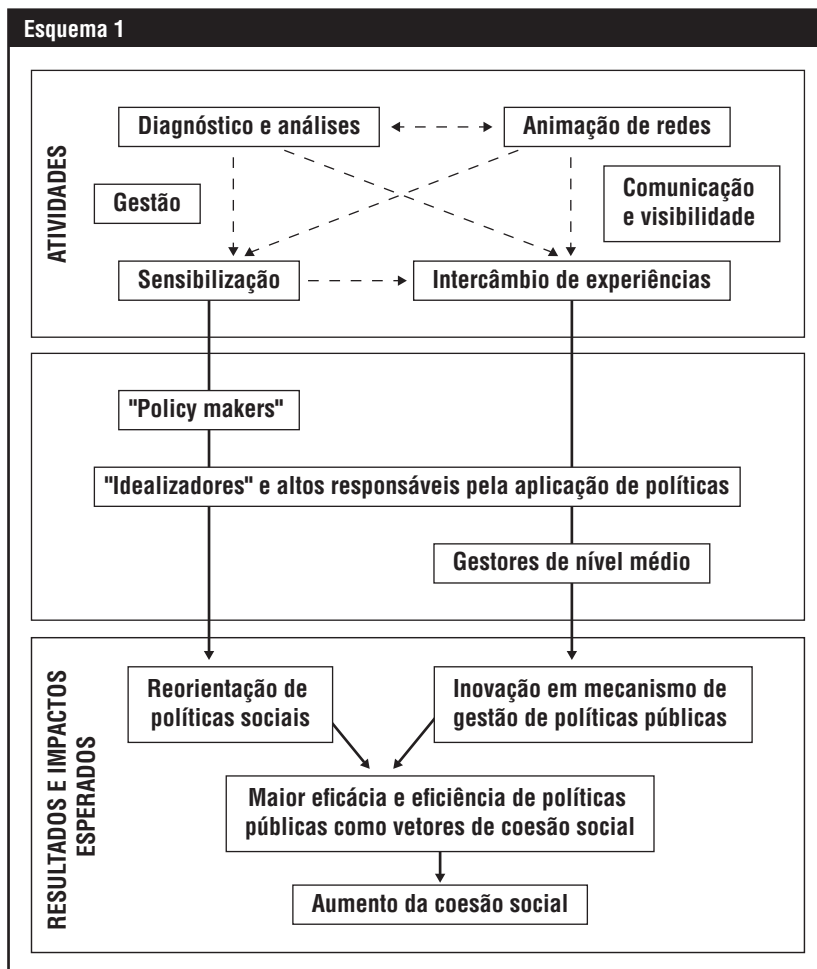
Já com relação aos conselhos, apesar da ausência de dados oficiais, apenas Pará, Alagoas e Minas Gerais possuem estruturas formais ativas e em funcionamento, mesmo com a pouca representatividade de suas composições (Lyra, 2008, p.130).

No entanto, embora haja pouca institucionalização de mecanismos de participação na área da segurança pública, estudo recente identificou que 5% das 11.201 deliberações emanadas das conferências nacionais realizadas a partir de 2003 têm como foco central a segurança pública, o que demonstra a relevância do tema para a sociedade civil brasileira (Souza, 2008).

Mesmo sendo um direito social, a segurança pública, diferente dos demais direitos arrolados no art. 6º do texto constitucional, abre-se para a realização de uma conferência nacional somente depois de 20 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988. Em 8 de dezembro de 2008, foi lançada oficialmente a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), com o objetivo de “definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental”.⁶

⁶ Esse é o objetivo geral da 1ª Conseg, previsto em seu regimento interno, aprovado pela Portaria MJ 2.482, de 11 de dezembro de 2008. A íntegra do documento pode ser consultada em <www.conseg.gov.br> acessada em 30 de junho de 2009.

Esquema 1



Legislações dos direitos sociais

Com exceção da segurança, os demais direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição de 1988 possuem mecanismos de gestão participativa previstos formalmente:

- educação – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei 11494/07), e Conselho Nacional de Educação (Lei 9.394/96);
- saúde – participação da comunidade na gestão do SUS (Lei 8.142/90);
- moradia – Conselho Nacional das Cidades, constituído em 2004;
- lazer – Conselho Nacional de Esportes (Decreto 4.201/2002); Conselho Nacional de Política Cultural (Decreto 5.520/2005);
- previdência social – Conselho Nacional de Previdência Social (art. 194 da Constituição e Lei 8.213/1991);
- proteção à maternidade e à infância – Conselho Nacional da Criança e Adolescente (Lei Federal 8.242/1991);
- assistência aos desamparados – Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8742/1993);
- trabalho – (previsto no art. 10 da Constituição Federal, Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT); Conselho Nacional do Trabalho (Decreto 5.063/2004); Conselho Curador do FGTS (Lei 5.107/66); Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e comissões estaduais e municipais de emprego. ■

Como iniciativa do Ministério da Justiça, a 1ª Conseg é um marco histórico para a segurança pública e para a democracia brasileira. Ao longo do primeiro semestre de 2009, serão realizadas as etapas preparatórias e eletivas que culminarão na etapa nacional, no fim de agosto, em Brasília, DF. O projeto da 1ª Conseg foi elaborado e estruturado por sua cordenação executiva, composta por equipe do Ministério da Justiça, e deliberado pela Comissão Organizadora Nacional, formada por membros dos três segmentos representados na conferência: sociedade civil, trabalhadores da área de segurança pública e representantes do Poder Público.⁷

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é uma conquista da democracia brasileira e servirá de espaço para que a sociedade reflita sobre os rumos da política nacional para a área e, mais ainda, reconheça e dialogue com os diversos atores que influenciam direta e indiretamente na concretização de políticas públicas de segurança. O resultado esperado desse esforço é enorme: a construção democrática de um novo paradigma para a segurança pública.

Também na segurança pública, a partir da Constituição Federal, iniciou-se a constituição do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp),

que surgiu, no entanto, com as características dos conselhos que poderíamos chamar de “primeira geração”, anteriores ao novo marco constitucional.

A maioria desses conselhos setoriais, até a Constituição Federal de 1988, eram meramente consultivos e compostos apenas por especialistas indicados pelo ministro ou por membros do próprio governo federal, modelo até hoje seguido pelo Conasp.

O primeiro registro do Conasp data do dia 25 de agosto de 1989, em sua ata de criação. O Decreto 98.936, de 1990, aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conasp foi objeto de nova regulamentação por meio do Decreto 2.169, de 1997, o qual dispôs, por exemplo, que:

1) O Conasp é um órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao ministro da Justiça.

2) Entre suas finalidades, consta formular a Política Nacional de Segurança Pública.

3) É formado por oito membros, sendo o ministro da Justiça seu presidente, e o secretário nacional de Segurança Pública seu vice-presidente. A única participação da sociedade civil é da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e não é obrigatória.

Somente após cinco anos, foi elaborado o regimento interno, a partir da Resolução 01, de 2003, que abriu a possibilidade de convocar convidados de organismos públicos ou privados principalmente para comissões temáticas, sem direito a voto.

Segundo o regimento, as deliberações do Conasp deveriam ser sempre externalizadas no formato de resolução, resultado da apreciação de pareceres apresentados pelos presidentes dos conselhos regionais.

Consta dos arquivos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) o registro de nove reuniões ordinárias⁸ e duas extraordinárias⁹ do conselho, tendo sido publicadas nove resoluções a partir da promulgação de seu Regimento Interno.

Assim, é possível perceber que o Conasp tem por origem o mesmo movimento que se deu nas demais políticas públicas após a aprovação da Constituição de 1988. Porém, diferentemente dos demais conselhos, ele recebeu atribuições eminentemente técnicas, sem uma composição multissetorial e sem a participação de representantes da sociedade civil ou dos trabalhadores da área. Por isso, enquanto na maioria das políticas públicas avançou-se para um novo modelo institucional, a partir da evolução dos conselhos, na segurança pública permaneceu um desenho pré-constitucional.

As resoluções do Conasp não têm força normativa e, por isso, não têm o poder de obrigar outros órgãos do sistema de segurança pública, sendo apenas um órgão de “cooperação técnica”, subordinado ao ministro da Justiça, sem nenhuma autonomia sequer para autoconvocação.

Possivelmente, em razão de suas características, o conselho, ao longo de quase 20 anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas de segurança, sem fortalecer ou potencializar as redes de segurança que trazem em sua complexidade o conjunto de conflitos concretos da realidade e as alternativas que se vão construindo para superá-los.

Urge, portanto, a reformulação do Conasp dentro de um novo paradigma de segurança pública e de gestão pública, pautada no real exercício democrático participativo.

Nessa re-estruturação, o conselho passaria a ser o centro político do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), assumindo o poder deliberativo sobre a implementação das políticas públicas de segurança e sobre as diretrizes para a gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Conasp, reformulado, deve abrigar o conjunto de representação dos principais atores sociais envolvidos na temática da segurança pública, tanto do campo dos gestores públicos (dos três âmbitos da federação), dos trabalhadores em segurança pública (tratando-se de suas representações associativas e sindicais) e da sociedade civil.

⁸ As reuniões foram realizadas nas seguintes datas: 11 de janeiro de 1990; 4 de abril de 1991; 17 de outubro de 1991; 4 de março de 1997; 13 de outubro de 1999; 16 de novembro de 1999; 20 de fevereiro de 2002 e 13 de março de 2002.

⁹ Realizadas em 8 de junho de 1993 e 29 de outubro de 1993.

⁷ Mais informações sobre a 1ª Conseg e sobre a Comissão Organizadora Nacional em <www.conseg.gov.br>.

É importante ressaltar que a esse novo desenho institucional também deve corresponder uma reestruturação no órgão do poder Executivo, responsável pela implementação das políticas públicas, assim como na constituição da estrutura necessária de apoio ao conselho.¹⁰

Para que a reformulação do desenho institucional da gestão das políticas públicas de segurança possa efetivamente ser completa, além da reestruturação do Conasp, conselhos estaduais e municipais de segurança devem ser constituídos com base na mesma composição do futuro Conselho Nacional e, também, com o mesmo poder deliberativo sobre as políticas públicas estaduais e municipais, tudo em conformidade com as prerrogativas previstas na Constituição Federal, como condição de acesso ao Fundo Nacional de Segurança Pública.

Balanço final

A implementação de uma agenda de participação social na segurança pública brasileira, por meio da realização da conferência e da reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública, contribuirá para a continuidade e a consolidação do processo de transformação do paradigma iniciado pelo Pronasci, reformulando e fortalecendo as instâncias democráticas de decisão do Susp em todos os entes federados.

A experiência é inovadora e desafiadora, mas não há como não destacar seu potencial transformador. Além disso, o problema da segurança pública tem aparecido entre as três principais preocupações dos brasileiros em sondagens de opinião.¹¹ O esforço comum entre Estado e sociedade para construir a conferência é um passo simbólico, mas também materialmente relevante, no processo de abertura democrática da gestão do Estado brasileiro nos temas estruturais da sociedade. É também um processo de valorização das “redes de segurança”, aumentando, com isso, o capital social e a coesão social do país para a implementação de políticas públicas cada vez mais efetivas.

Os desafios à concretização desse espaço de participação não são poucos. E para que esse processo seja efetivamente democrático e os consensos alcancem legitimidade para a consolidação de um novo paradigma de segurança pública, é preciso fazer com que os diversos atores sociais envolvidos sejam sujeitos do processo de deliberação das políticas públicas, colaborando com sua

implementação. Dessa forma, a conferência deve traduzir os interesses e os anseios da população em geral e do conjunto de organizações da sociedade civil e dos servidores públicos da área sobre a questão da segurança pública, buscando-se uma visão sistêmica do tema e evitando-se discussões puramente técnicas e centradas no corporativismo.

O redesenho institucional do formato de implementação das políticas públicas de segurança, da forma centralizada para a forma de deliberação pública, é a metodologia de gestão que apresenta o maior potencial para a construção de uma resposta efetiva do Estado brasileiro com relação ao problema complexo da segurança pública.

Como bem afirma Marcelo Barros (2007), precisamos superar a fase de programas e passar para uma nova fase, na garantia do direito fundamental à segurança, baseada em políticas públicas que não fiquem com as administrações. Assim, a partir da análise da evolução das políticas públicas de efetivação dos demais direitos sociais da Constituição, é possível afirmar que a implementação de uma agenda de participação social na segurança pública produzirá resultados fundamentais para sua garantia a todos os brasileiros e brasileiras e, por consequência, para a consolidação e efetivação do estado democrático de direito, que não mais se esgota no modelo representativo do exercício democrático.

Os canais de democracia participativa devem ser fomentados e vistos como grandes aliados na construção das políticas públicas brasileiras. A importância de agregar os diversos interlocutores, públicos e privados, é inquestionável para o sucesso na execução de uma política nacional de segurança pública. É preciso estar aberto às contribuições dos mais diversos segmentos e permitir que a política amadureça, corrigindo erros, reavaliando pontos críticos e fortalecendo as ações de maior sucesso. ■

Referências

- AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. "Para ampliar o cânone democrático". Disponível em: <http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html>. Acesso em: 3 jun. 2009.
- AZEVEDO, R. G. de. A municipalização da segurança pública: bases teóricas e experiências de implementação no RS. 2006 p. 26.
- BARROS, M. "Políticas públicas de segurança no Brasil. Mito ou realidade?". In: RATTON; BARROS (orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.63-95.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. *Public management and governance*. Londres: Routledge, 2003.
- BJÖRKMANN, J. W. Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público. *Revista do Serviço Público – Enap*, Brasília, DF, n. 56, p. 277–294, jul./set 2005.
- DIAS NETO, T. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005.
- DUPONT, B. "As redes de segurança". In: SLAKMON, M.; MACHADO; BOTTINI, P. C. (orgs.) *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006, p. 707-718..
- ESTES, J. P. *Espaço público e democracia*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina, 2008. Disponível em: <www.ProgramaEUROSociAL.eu>. Acesso em: 3 jun. 2009.

LYRA, R. P. (org.) *Participação, cidadania e segurança pública: a experiência brasileira*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2008.

MORONI, J. A. *O direito à participação no Governo Lula*. Disponível em: <www.icsw.org/globalconferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2009.

PERAL, A. N. *Managing crisis: an overview of challenges and priorities for public managers and leaders facing disasters*. Administrative si management public. Cambridge, n. 6, Harvard University Press, 2006.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Espaços de participação*. 2008. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/>. Acesso em: 3 jun. 2009.

UNECA. *Progress in good governance since the Social Summit (ECA)*. East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit, 15-17 março de 1999, Nairobi, Kenya. Disponível em: <http://www.uneca.org/eca_resources/Major_ECA_Websites/summit/govkenya.htm>. Acesso em: 3 jun. 2009.

SOUZA, C. H. Pesquisa sobre as propostas de segurança pública e temas afins apresentadas nos relatórios finais e propostas emanadas das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2008. Disponível em: <www.conseg.gov.br>. Acesso em: 3 jun. 2009.

10 Uma referência nesse sentido é a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), do Ministério da Saúde, que foi criada em 2003 pelo Decreto 4.726, de 9 de junho daquele ano. A SGEP tem por princípio fortalecer os processos que garantam o funcionamento do SUS. A SGEP é composta por quatro departamentos que se complementam e fazem dela os olhos do povo no SUS. Cabe à secretaria reafirmar os princípios da reforma sanitária, equidade, integralidade e universalidade do SUS, apoiar os mecanismos constituídos de participação popular e controle social, especialmente os conselhos e as conferências de saúde, ouvir, analisar e encaminhar as demandas provenientes dos usuários, além de auditar as contas do SUS (mais informações em <www.saude.gov.br>).

11 Ver Pesquisa Ibope/CNI, de março de 2008.