

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

ARTUR ZIMERMAN
(Organização)

Série:
DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS



UFABC

Santo André

2017

PARTE I

REGIÃO NORTE

PARA ALÉM DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM OLHAR NA REGIÃO NORTE AMAZÔNICA

Jean-François Yves Deluchey

Professor Doutor da Universidade Federal do Pará.
Possui Doutorado em Ciências Políticas e Políticas
Públicas.

E-mail: jfdeluchey@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Composta por sete estados federados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), a Região Norte, por muitos aspectos, se confunde com outra região político-administrativa brasileira: a Amazônia Legal. Para compor a Amazônia Legal, o estado do Mato Grosso e a parte ocidental do estado do Maranhão se juntam aos sete estados nortistas.

A proposta deste artigo é de identificar quais são as desigualdades regionais em relação à segurança pública e avaliar em que medida a Região Norte/Amazônica sofre desigualdade em relação à situação da segurança pública nas outras regiões do país. Evidentemente, falar de diferenças ou desigualdades regionais consiste ao mesmo tempo em tentar distinguir o que é comum à Região Norte e as outras regiões, no intuito de conseguir observar o que diferencia o tratamento da segurança pública nesta região e constitui, dentro deste quadro, relações de desigualdade.

Com efeito, nenhuma desigualdade regional poderia ocultar o que há de comum no atual fracasso da segurança pública no Brasil. Qualquer que seja a região que servir de base à observação, as pesquisas empíricas apontam sempre as mesmas “doenças” afetando o setor da segurança pública no país: despreparo técnico-profissional, violência e letalidade policial, seletividade dos suspeitos segundo critérios socioeconômicos, seguindo a hipótese da existência de uma classe perigosa instalada nas periferias, corrupção e privatização dos serviços e agentes públicos, etc.

Para tratar do tema em estudo, escolhemos apresentar em primeiro lugar os resultados de uma pesquisa que mostram a intensificação da prática de homicídios na região Amazônia entre 2000 e 2010. Em segundo lugar, estudaremos as desigualdades regionais em relação aos recursos mobilizados para a segurança pública na Região Norte e outras regiões brasileiras. Finalmente, tentaremos identificar o que há de comum a todas as regiões e constituir o nó de uma hipotética reforma do setor de segurança pública no Brasil. Aproveitaremos também da ocasião para apresentar brevemente propostas de políticas públicas a serem implementadas nacionalmente e regionalmente, tanto para melhorar substancialmente o quadro da segurança pública no país, quanto para tratar especificamente da Região Norte em relação a esta pauta.

2. OS HOMICÍDIOS NA AMAZÔNIA LEGAL 2000/2010

No intuito de perceber alguns dos numerosos aspectos da desigualdade que afeta a Região Norte/Amazônica em relação ao resto do Brasil na área da segurança pública, propomos observar primeiro como mudou a situação da criminalidade violenta nesta região no último período intercensitário, isto é, entre 2000 e 2010. Por isto, usaremos, em primeira mão, os resultados da pesquisa “Amazônia: Conhecimento e Mudanças”, realizada em 2013, e em relação a qual eu assumi a coordenação acadêmica da parte sobre “segurança pública” (coordenação geral do Prof. Dr. Maurílio Monteiro). Esta pesquisa, a respeito da qual colocamos em anexo uma breve nota metodológica, visou apreender as mudanças no quadro dos homicídios na Amazônia Legal entre 2000 e 2010. Fundada em dados da base DATASUS do Ministério da Saúde, a pesquisa observa a frequência e variação do fenômeno no período, e estuda particularmente com que tipo de armamento foram perpetrados os referidos homicídios.

Para melhor conhecer a situação do crescimento dos homicídios na Amazônia Legal no contexto global, e apesar da dificuldade de comparar entre si dados de fontes diversas com metodologias diferenciadas, decidimos usar como referência o relatório “*Global Study on Homicides - 2011*”, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)¹. Segundo este relatório, a taxa de homicídios nos países da América do Sul também demonstra grandes disparidades. Com exceção do Paraguai (13,4), os nossos vizinhos do Cone Sul tinham em 2009 taxas de homicídios (por 100.000 habitantes) relativamente baixas: 5,5 na Argentina, 3,7 no Chile, 6,8 no Uruguai. Na Região Andina em 2009, a Bolívia (6,9), o Peru (5,2), encontram-se muito abaixo do Equador (18,4) e, sobretudo da Colômbia que em situação permanente de guerra civil, alcança uma taxa de 34,6. Nas Guianas, o Suriname (4,6), a Guiana (18,4) e a Guiana Francesa (14,6) apresentam quadros diferenciados. Após comparação com outros países de outros continentes (que não cabe aqui retratar na sua integralidade), decidimos considerar diferentes níveis para a análise da taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil e na Amazônia Legal:

1. Taxa compreendida entre 0 e 10: Baixa;
2. Taxa compreendida entre 10 e 20: Mediana;
3. Taxa compreendida entre 20 e 35: Alta;

¹UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *2011 Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*. Viena: UNODC, 2011, 128 p.

4. Taxa maior ou igual a 35: Muito Alta.

Neste relatório da UNODC, a taxa brasileira de homicídios do ano 2008 conhece grande variação entre a construída por meio do DATASUS (29,9) e a divulgada pelo ministério da Justiça (22,8). No banco de dados que construímos a partir do DATASUS, calculamos uma taxa de homicídios de 27,7 em 2000 e de 26,6 em 2010. Qualquer cálculo que seja adotado, a taxa brasileira de homicídios por 100.000 habitantes alcança um nível “alto”, se for comparado à situação dos outros países. Na América Latina, o Brasil tem apenas uma taxa menor do que os países da América Central, alguns países do Caribe, e fica em 3º lugar na América do Sul, atrás da Venezuela e da Colômbia.

Agora prestemos maior atenção ao número de homicídios e à taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil. A boa notícia é que, se o volume dos homicídios no Brasil permanece alto, entre 47000 e 51000 homicídios em 2000 e 2010, e se o número de homicídios cresceu no período de 7,9%, a população brasileira cresceu ainda mais (12,3%). Por consequência, com um aumento dos homicídios abaixo do crescimento populacional, a taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil baixou de 3,9% entre 2000 e 2010. Isto pode significar que o Brasil tenha alcançado uma situação de maior controle sobre o aumento dos homicídios. Por outro lado, esta notícia não deve ofuscar o fato que o volume permanece muito alto (em volta de 51000 homicídios por ano), e que este ainda está aumentando, o que significa que os poderes públicos não conseguem reverter a tendência de crescimento de um volume já bastante alto de homicídios.

No que concerne à Amazônia Legal, o quadro é totalmente diferente: não somente o volume dos homicídios duplicou (107,6% de aumento, passando de 3906 a 8110 entre 2000 e 2010), mas esse aumento é aproximadamente cinco vezes maior do que o crescimento populacional (21,1%), o que configura uma situação de total descontrole da situação, e de fracasso dos poderes públicos em enfrentar a criminalidade violenta na Amazônia. Desta forma, a Amazônia Legal aumentou a sua taxa de homicídios por 100.000 habitantes em 71,5% entre 2000 e 2010. Para a Região Norte, o quadro ainda piora: o volume dos homicídios aumentou 132% entre 2000 e 2010 e a taxa de homicídios aumentou 88,6% com um crescimento populacional de 23%.

Ao observarmos as outras regiões (ver Tabela 1, a seguir), o DATASUS nos informa que o aumento da taxa de homicídios na Região Norte entre 2000 e 2010 é o maior do Brasil, logo na frente da Região Nordeste que teve um aumento de 87,1%

de sua taxa de homicídios. A taxa de homicídios nordestina também parece preocupante, sobretudo se levarmos em consideração que o crescimento populacional foi relativamente baixo no período (11,2%).

Por sua vez, a Região Sul teve aumento de 33,6% de sua taxa de homicídios por 100.000 habitantes. Esta não é uma boa notícia se considerarmos que o crescimento populacional da região foi apenas de 9,1%, abaixo da média nacional (12,3%). Na Região Centro-Oeste (sem o Mato Grosso amazônico) houve aumento de 13% na taxa de homicídios, com um crescimento populacional de 20,6%. O bom desempenho do Mato Grosso faz com que a taxa desta região baixe de 13% para 3,3%. Finalmente, a Região Sudeste teve o melhor desempenho das regiões brasileiras no enfrentamento da violência letal, chegando a ter uma redução de 46,6% de sua taxa de homicídios, a qual passou de 37,3 a 19,9 homicídios por 100.000 habitantes entre 2000 e 2010, quando o crescimento populacional da região no período foi apenas de 11%.

O número de municípios brasileiros nos quais foram registrados homicídios cresceu de maneira exponencial. Em 2000, 1408 dos 5508 municípios em estudo tinham registrado um caso de homicídio. Em 2010, o DATASUS registrou homicídios em 2492 municípios. A diferença significa um aumento de quase 77% do número de municípios atingidos por este fenômeno. Quando em 2000, apenas 25,6% dos municípios tinham registrado homicídio, em 2010, o número de municípios atingidos alcançou 45,2% de todos esses 5508 municípios.

Na Amazônia, a situação aparece de forma ainda mais crítica: em 2000, apenas 205 dos 756 municípios da Amazônia tinham registrado pelo menos um homicídio; em 2010, 391 municípios amazônicos registraram pelo menos um homicídio, configurando um aumento de mais de 90%! Isto significa que, quando em 2000, apenas 27,1% dos municípios da Região Amazônica tinham registrado homicídios, em 2010, 51,7% dos mesmos experimentaram este fenômeno.

Tabela 1: Taxas de homicídios por 100.000 habitantes – 2000/2010 – Brasil/Regiões

	Número de homicídios (2000)	Número de habitantes (2000)	Taxa de homicídios por 100.000 habitantes (2000)	Número de homicídios (2010)	Número de habitantes (2010)	Taxa de homicídios por 100.000 habitantes (2010)	Variação do número de homicídios (2000/2010)	Variação Taxa de homicídios por habitante (2000/2010)	Crescimento populacional (2000/2010)
Brasil	47094	169799170	27,7	50825	190732694	26,6	7,9%	-3,9%	12,3%
Amazônia Legal	3906	20.127.831	19,4	8110	24.366.290	33,3	107,6%	71,5%	21,1%
Norte	2517	12900704	19,5	5839	15865678	36,8	132,0%	88,6%	23,0%
Nordeste	9893	47741711	20,7	18512	53078137	34,9	87,1%	68,3%	11,2%
Nordeste (sem a parte amazônica do MA)	9470	43018937	22,0	17162	47611516	36,0	81,2%	63,7%	10,7%
Sul	4280	25107616	17,0	6238	27384815	22,8	45,7%	33,6%	9,1%
Centro-Oeste (sem MT)	2439	9132375	26,7	3324	11016349	30,2	36,3%	13,0%	20,6%
Centro-Oeste	3405	11636728	29,3	4245	14050340	30,2	24,7%	3,3%	20,7%
Sudeste	26999	72412411	37,3	15991	80353724	19,9	-40,8%	-46,6%	11,0%

Fonte: Pesquisa Amazonas: Conhecimento e Mudanças. Elaborado a partir dos dados do DATASUS.

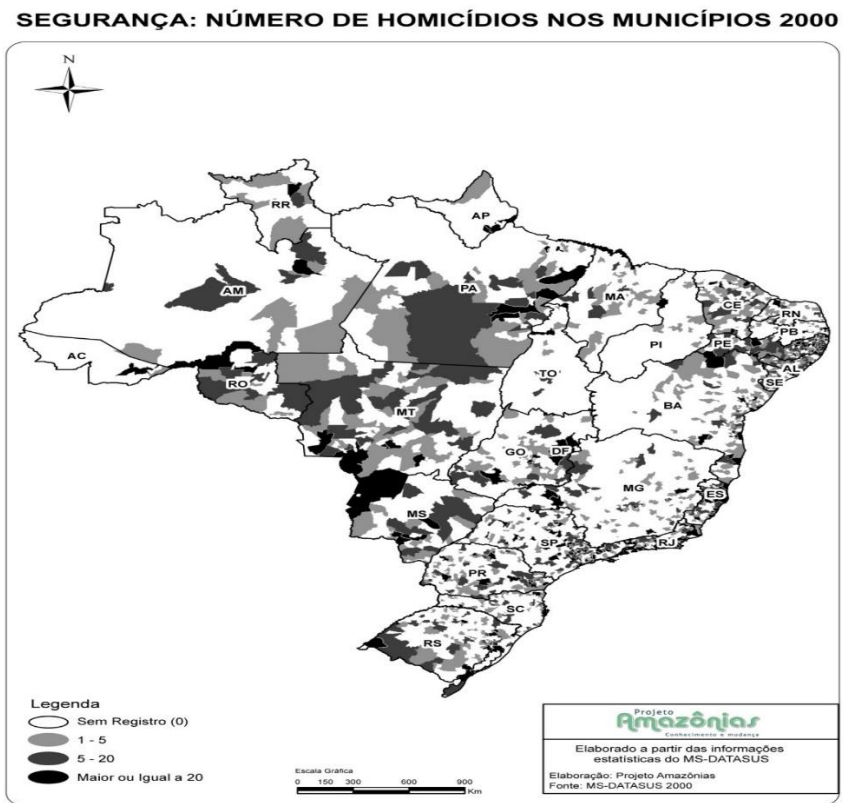
Ao compararmos (a seguir) os mapas da frequência de homicídios em 2000 e em 2010, é muito simples perceber:

1. Um fenômeno geral de interiorização da violência letal no período 2000/2010, a qual atinge agora um número de municípios cada vez maior e cada vez mais longe das grandes metrópoles estaduais;
2. Uma cristalização do aumento em regiões que constituem as frentes pioneiras do desenvolvimento rural nacional;
3. Uma intensificação dos homicídios na Região Norte.

Quando tentamos aprofundar a análise graças aos mapas sobre variação da frequência de homicídios por município no período 2000/2010, podemos constatar que os fenômenos aqui descritos são ainda mais visíveis nos mapas de variação de que nos mapas de frequência. A intensificação da violência letal concerne duas regiões em particular: o interior da Amazônia (frentes pioneiras de desenvolvimento rural nacional a partir da extensão do cultivo da soja e da intensificação das atividades mineradoras), e o litoral nordestino, especialmente no Ceará e na parte sul do litoral (Bahia, Sergipe, Alagoas).

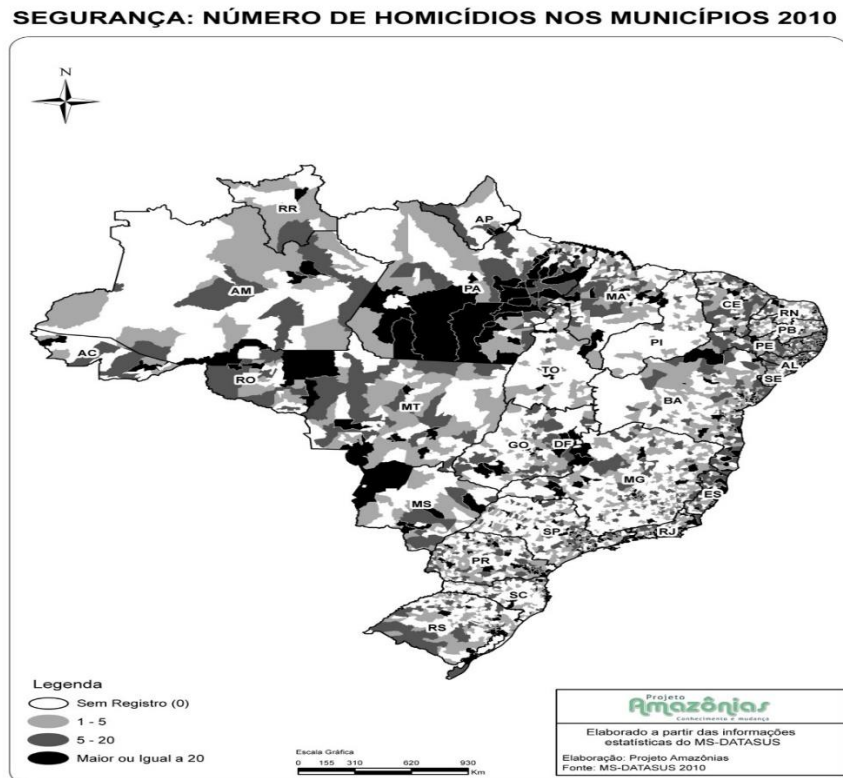
Por outro lado, para evitar qualquer interpretação indevida dos dados apresentados, temos de frisar que o mapeamento de fenômenos sociais na escala de toda a Amazônia Legal apenas faz aparecer as tendências das regiões rurais. As áreas urbanas, por serem mais compactas, não são de fácil visibilidade nos mapeamentos que serviram de base a este estudo.

Mapa 1: Segurança: Número de homicídios nos Municípios 2000.



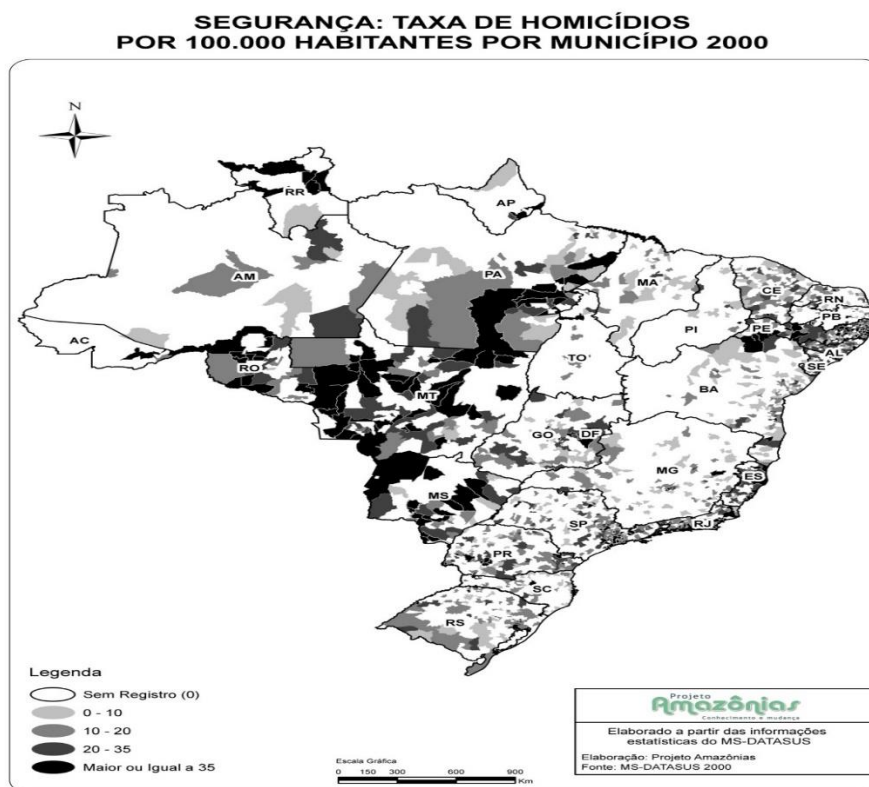
Fonte: MS – DATASUS 2000.

Mapa 2: Segurança: Número de homicídios nos Municípios 2010.



Fonte: MS – DATASUS 2010.

Mapa 3: Segurança: Taxa de Homicídios por 100.000 habitantes por município 2000.



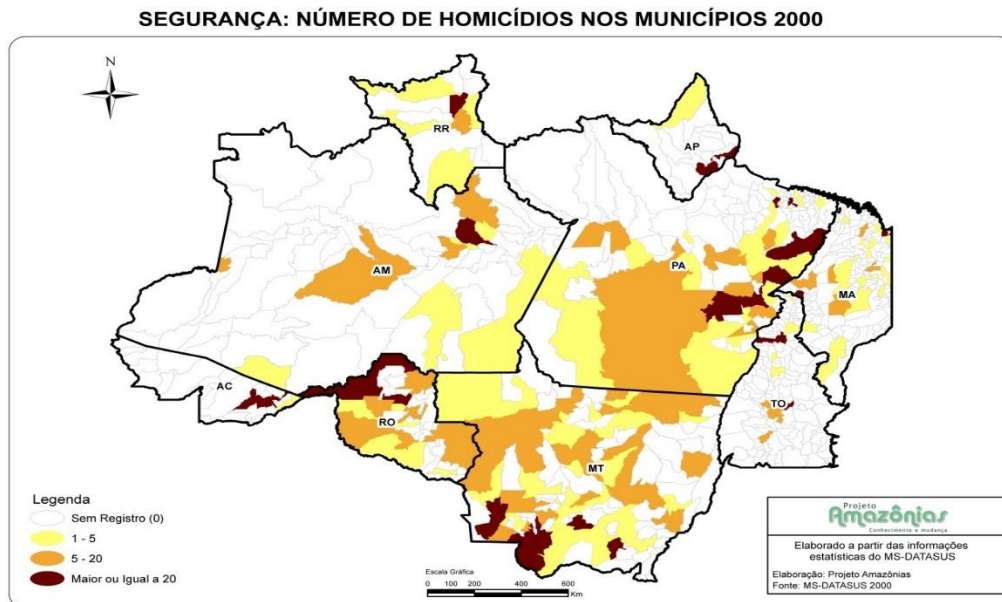
Fonte: MS – DATASUS 2000.

Além de ilustrar um aumento particular da prática de homicídio na Região Norte e na Amazônia, os Mapas 5 e 6 (a seguir) mostram o quanto este aumento se concentrou em alguns territórios específicos da Região Amazônica entre 2000 e 2010, notadamente ao sul do Estado do Pará, na sua divisa com o Mato Grosso, e a parte leste do Pará, com desdobramentos no Maranhão, no Tocantins, e nas divisas entre esses três estados. Também podemos observar um crescimento similar nas divisas do Mato Grosso e Rondônia, e nas de Roraima com Amazonas. Pelo menos nas regiões mais rurais da Amazônia, os homicídios parecem acompanhar as frentes pioneiras do desmatamento e da intensificação das atividades humanas (mineração e soja).

Em relação à evolução da taxa de homicídios, os Mapas 7 e 8 (por área) parecem demonstrar uma intensificação dos homicídios por habitante na região leste e sul do Pará, e nas fronteiras Rondônia-Mato Grosso, Roraima-Amazonas e no Acre. Agora, os Mapas 5 e 6, os quais tentam corrigir o efeito distorcido criado pelo desenho dos municípios amazônicos graças a outro método de visualização (bolinhas), podemos ver que a taxa de homicídios aumenta no período na tríplice fronteira entre

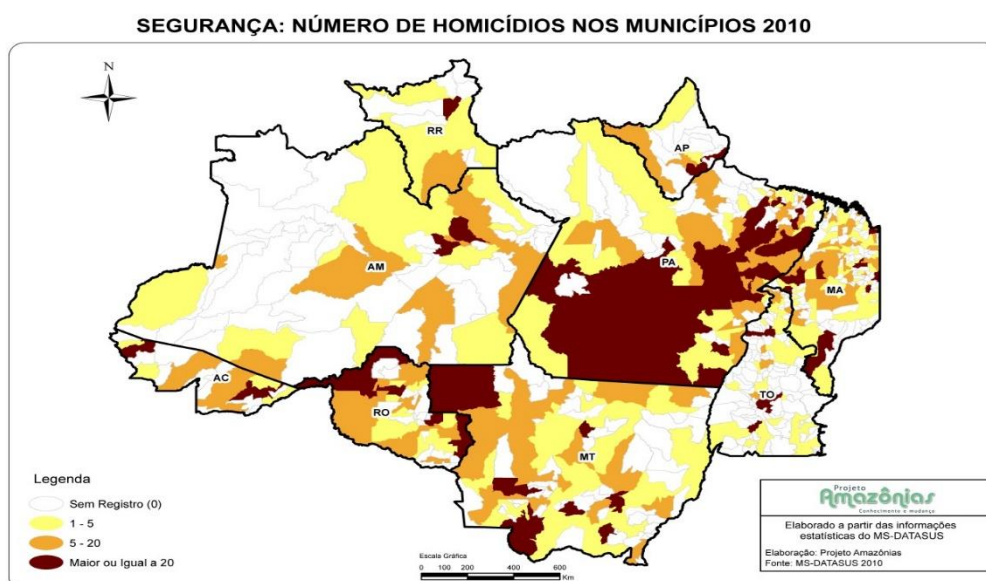
Pará, Tocantins e Maranhão, na fronteira entre Pará e Mato Grosso, no oeste do Pará na área da BR-163, no nordeste da Amazônia Legal (Maranhão e Pará), no estado do Tocantins como um todo (apesar de concentração maior na zona limítrofe ao famoso “bico de papagaio”, ao norte do estado).

Mapa 5: Número de homicídios nos Municípios da Amazônia Legal. 2000.



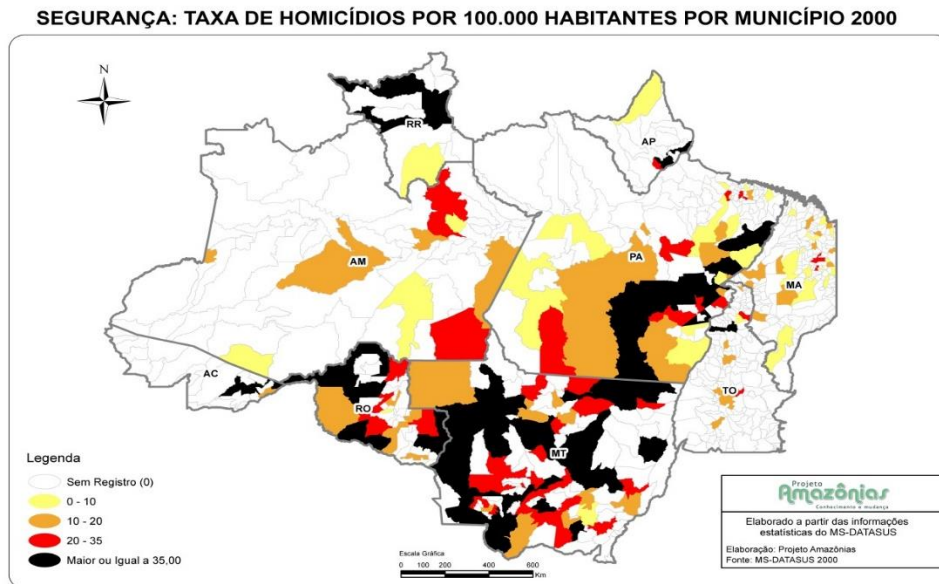
Fonte: MS-DATASUS 2000.

Mapa 6: Número de homicídios nos Municípios da Amazônia Legal. 2010.



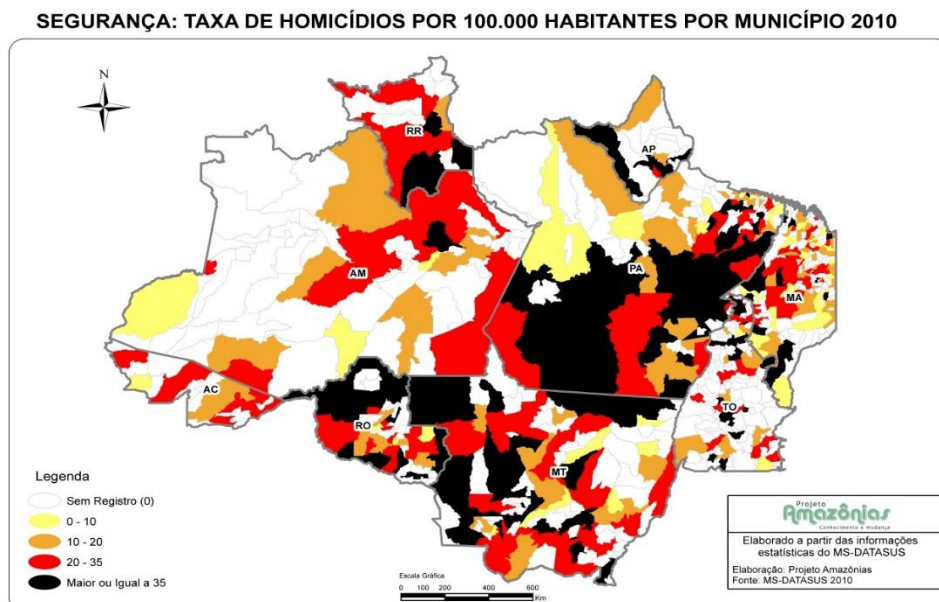
Fonte: MS – DATASUS 2010.

Mapa 7: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos Municípios da Amazônia Legal. 2000 (1ª visualização, área municipal).



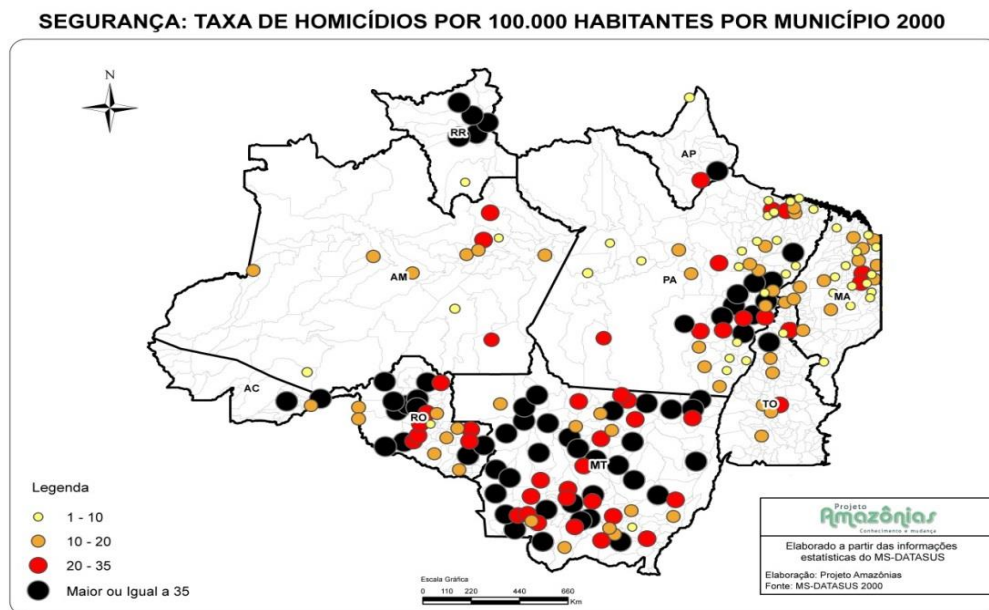
Fonte: MS – DATASUS 2000.

Mapa 8: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal. 2010 (1ª visualização, área municipal).



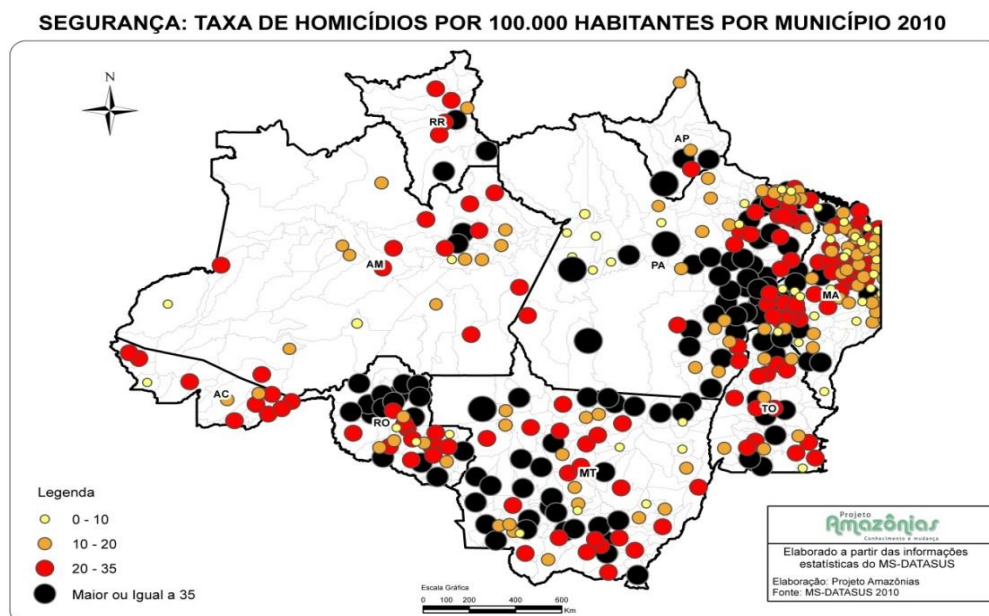
Fonte: MS – DATASUS 2010.

Mapa 9: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal, 2000 (2ª visualização, bolas).



Fonte: MS – DATASUS 2000.

Mapa 10: Taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal, 2010 (2ª visualização, bolas).

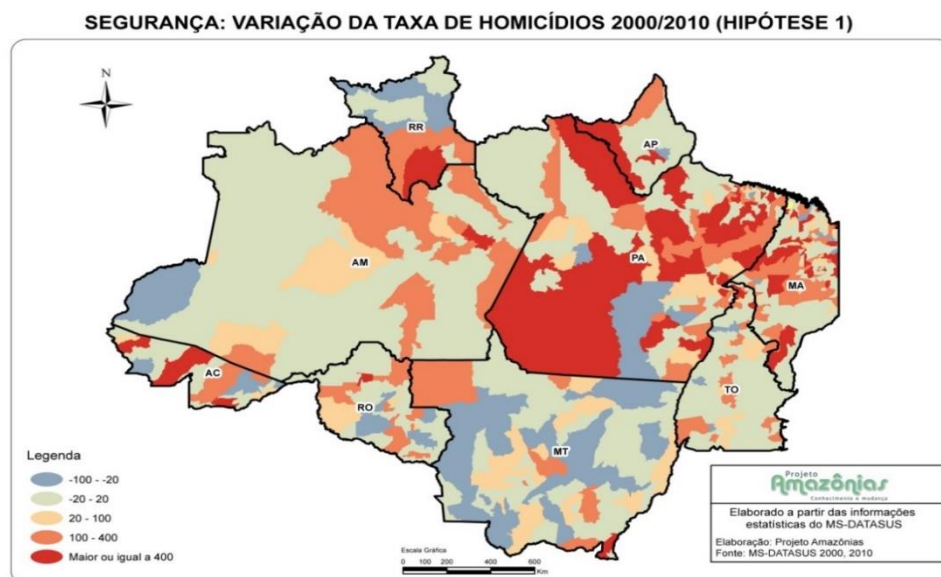


Fonte: MS – DATASUS 2010.

A variação da taxa de homicídios no período 2000/2010 nos permite refinar a análise (Mapa 11). Curiosamente, as áreas cujas taxas de homicídios estariam em declínio (entre menos 100 e menos 20% entre 2000 e 2010) se assemelham às áreas

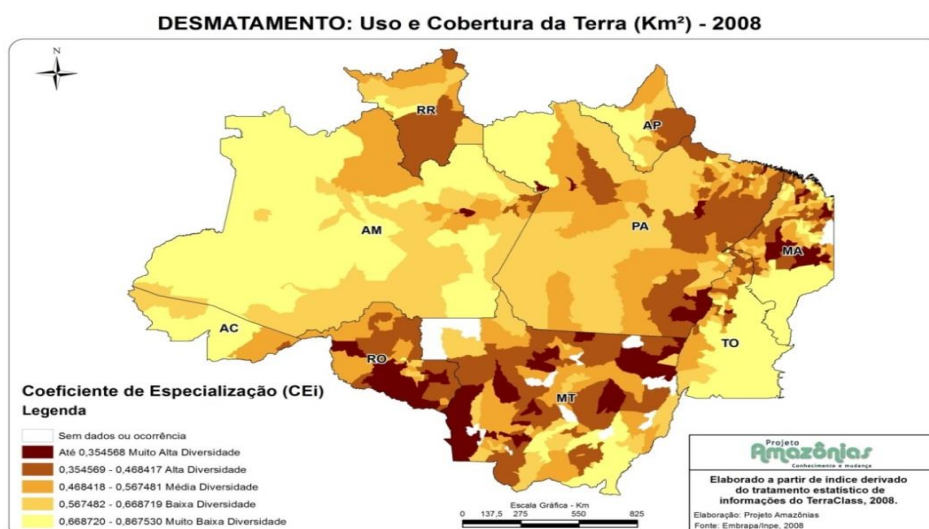
que se encontram a maior taxa de desmatamento, onde a área já está estabilizada economicamente após um processo acelerado de instalação de atividades humanas (ver Mapa 12).

Mapa 11: Variação da taxa de homicídios por 100.000 habitantes nos municípios da Amazônia Legal. 2000/2010.



Fonte: MS – DATASUS 2000, 2010.

Mapa 12: Desmatamento: Coeficiente de Especialização do Uso e Cobertura da Terra (km²) nos municípios da Amazônia Legal, 2008.



Fonte: Embrapa/Inpe 2008.

Por outro lado, o mapeamento realizado acima encontra seus limites caso formos considerar o fenômeno dos homicídios nas regiões urbanas. Com efeito, um

mapeamento que contemple o imenso território da Amazônia Legal, realizado a partir de dados municipais, tem o grande defeito de valorizar, no mapa, os municípios com maior área territorial.

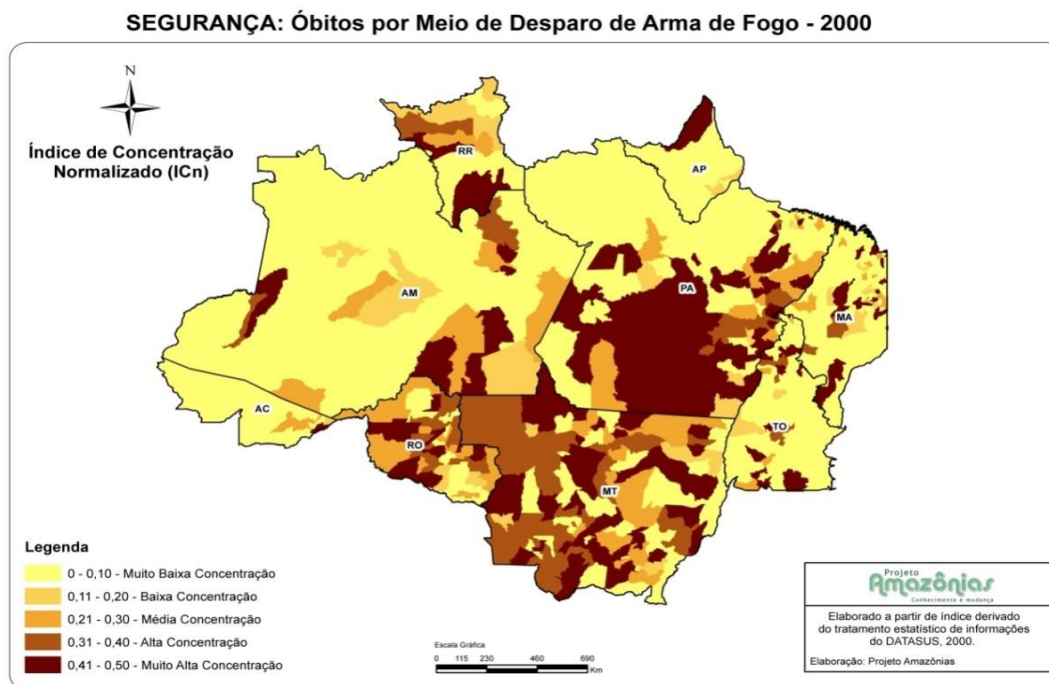
A pesquisa “Amazônia: Conhecimento e Mudanças” também nos trouxe um resultado referente à prática dos homicídios “por disparo de arma de fogo”. Caso observarmos os municípios da Amazônia que, em 2000, tinham maior concentração de “homicídios por disparo de arma de fogo”, apenas a metade dos 756 municípios amazônicos (base 2000) tem dados conclusivos para o Índice de Concentração Normalizado (ICN) utilizado pela referida pesquisa. Nesta metade de homicídios analisáveis, o universo se divide quase que igualmente entre 180 municípios acima da concentração média no Brasil (24% do universo total), e 200 municípios se situam abaixo da média nacional (26%).

Para completar esta análise, o Mapa 13 nos mostra as áreas de maior concentração de “homicídios por disparo de arma de fogo”:

1. O interior do estado do Mato Grosso (época de expansão acelerada do cultivo da soja no estado);
2. A “terra do meio” no estado do Pará, com os seus desdobramentos na região do Carajás e no sudeste da fronteira entre Maranhão e Pará;
3. O estado de Rondônia e, em especial as regiões central e fronteira com Mato Grosso e Amazonas;
4. A região de Tucuruí e Tailândia, no Pará;
5. As regiões limítrofes às principais áreas indígenas de Roraima, fronteiras do estado de Amazonas (em especial a TI Yanomami);
6. A região de Tabatinga, tríplice fronteira do Amazonas com Peru e Colômbia (narcotráfico e atividades anexas);
7. A região do Oiapoque, no Amapá (contrabando, imigração ilegal, tráfico de pessoas).

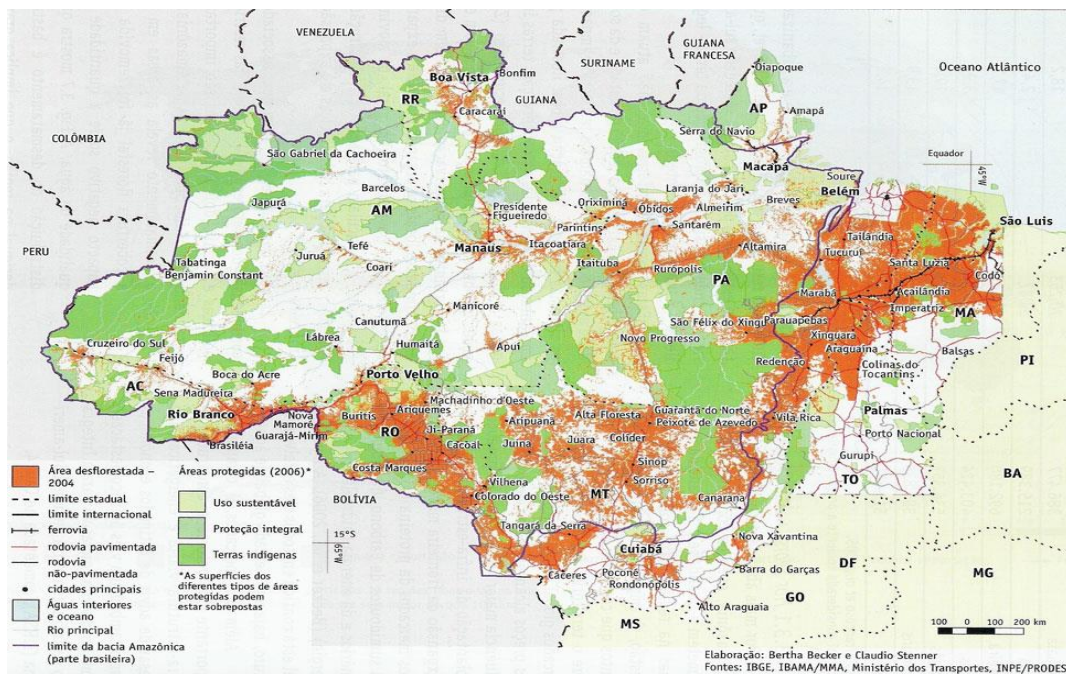
As áreas onde se concentram os homicídios na Amazônia são geralmente as áreas pioneiras do “desenvolvimento” das zonas rurais, associadas alguns anos depois a fortes taxas de desmatamento, como podemos ver no Mapa 14 elaborado por Bertha Becker e Cláudio Stenner (a seguir), o qual retrata o desmatamento na Amazônia legal entre 2004 e 2006.

Mapa 13: Índice de Concentração Normalizado. Homicídios por meio de disparo de arma de fogo nos Municípios da Amazônia Legal. 2000.²



Fonte: Projeto Amazônia

Mapa 14: Amazônia: desmatamento e unidades de conservação (2004/2006)



Fonte: BECKER, Bertha; STENNER, Cláudio. Um futuro para a Amazônia. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, p. 74.

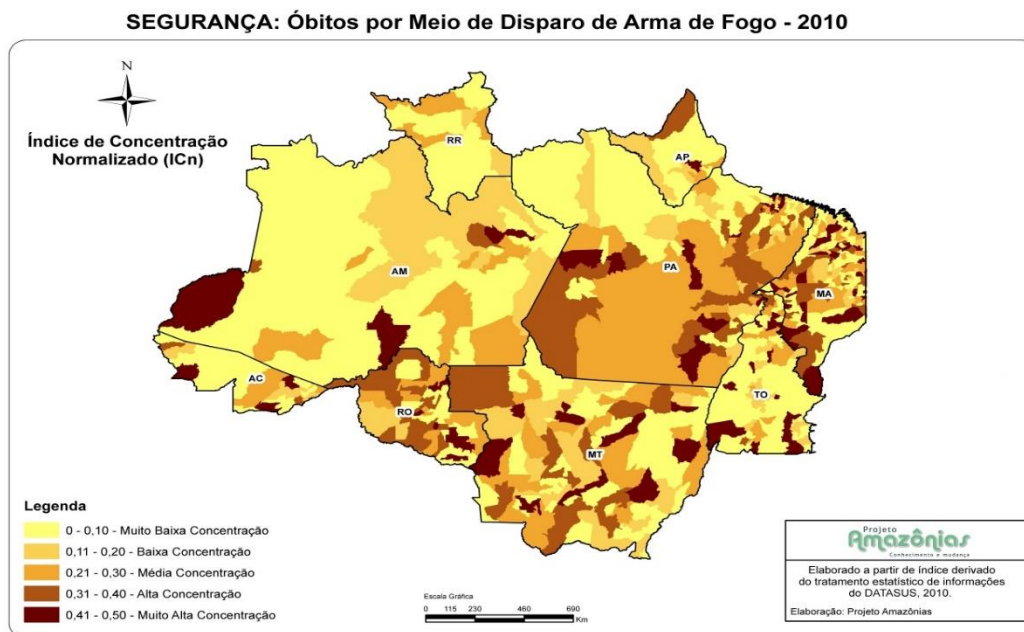
²No título da tabela, no qual não consegui corrigir por não ter acesso ao arquivo original que permitiu produzir os mapas, leia-se “SEGURANÇA: Óbitos por Meio de Disparo de Arma de Fogo – 2000”, e não “Disparo”.

Já em 2010, cuja situação está mapeada no Mapa 15, com a consolidação das atividades humanas nas áreas que já foram desmatadas, a *linha de fogo* dos “homicídios por disparo de arma de fogo” adota outro padrão, e se concentra nas seguintes regiões:

1. Região da BR 163, entre Santarém-PA e Cuiabá-MT (polo sojeiro emergente);
2. A região da tríplice fronteira entre Pará e, sobretudo, Maranhão e Tocantins (polo sojeiro emergente);
3. Ainda, a “terra do meio” no estado do Pará, com os seus desdobramentos nas regiões do Carajás e Araguaia (gado);
4. Ainda as regiões fronteiriças do Mato Grosso e Amazonas com Rondônia;
5. As regiões limítrofes às principais áreas indígenas de Roraima, fronteiriças do estado do Amazonas;
6. A região próxima de Manaus-AM.

Isto é, a concentração dos “homicídios por disparo de arma de fogo” acompanha a chegada de atividades humanas pioneiras em áreas de desflorestamento e de transformação do território rural amazônico em áreas de cultivo intenso, principalmente a soja. Por outro lado, temos provavelmente as consequências de lutas entre facções criminosas nas regiões do Oiapoque, entorno de Manaus e Tabatinga.

Mapa 15: Índice de Concentração Normalizado. Homicídios por meio de disparo de arma de fogo nos municípios da Amazônia Legal, 2010.



Fonte: Projeto Amazônia.

3. DESIGUALDADES DE RECURSOS: A REGIÃO NORTE AQUÉM DO NECESSÁRIO

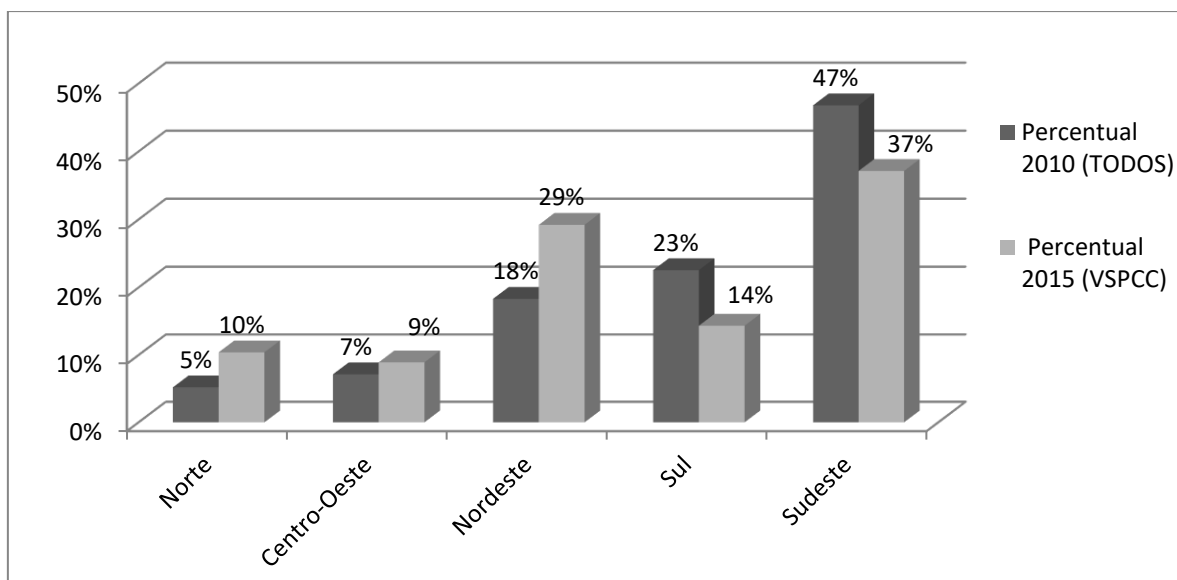
No objetivo de enfrentar os desafios acima apresentados, a Região Norte dispõe, como as outras regiões, de recursos materiais e humanos específicos cuja extensão e cujo volume devem ser equacionados em relação às dificuldades específicas da região.

Primeiramente, gostaríamos de mostrar que a Região Norte investiu academicamente na formação de grupos de pesquisa que possam fazer frente aos desafios postos e cujos estudos poderiam ser aproveitados para melhor enfrentá-los nos governos estaduais da região.

No primeiro gráfico, a seguir, podemos observar que, se segundo o último censo do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq/ Lattes, em 2010, os grupos de pesquisa da Região Norte apenas representam 5% do total nacional dos grupos de pesquisa. Esta mesma região, em 2015, abriga 10% de todos os grupos de pesquisa CNPq que trabalham sobre “Violência”, “Segurança”, “Polícia”, “Crime” ou “Criminalidade” (VSPCC). Isto mostra o quanto estas problemáticas têm destaque nas

pesquisas acadêmicas da região e nas preocupações dos pesquisadores (especialmente dos pesquisadores em ciências sociais).

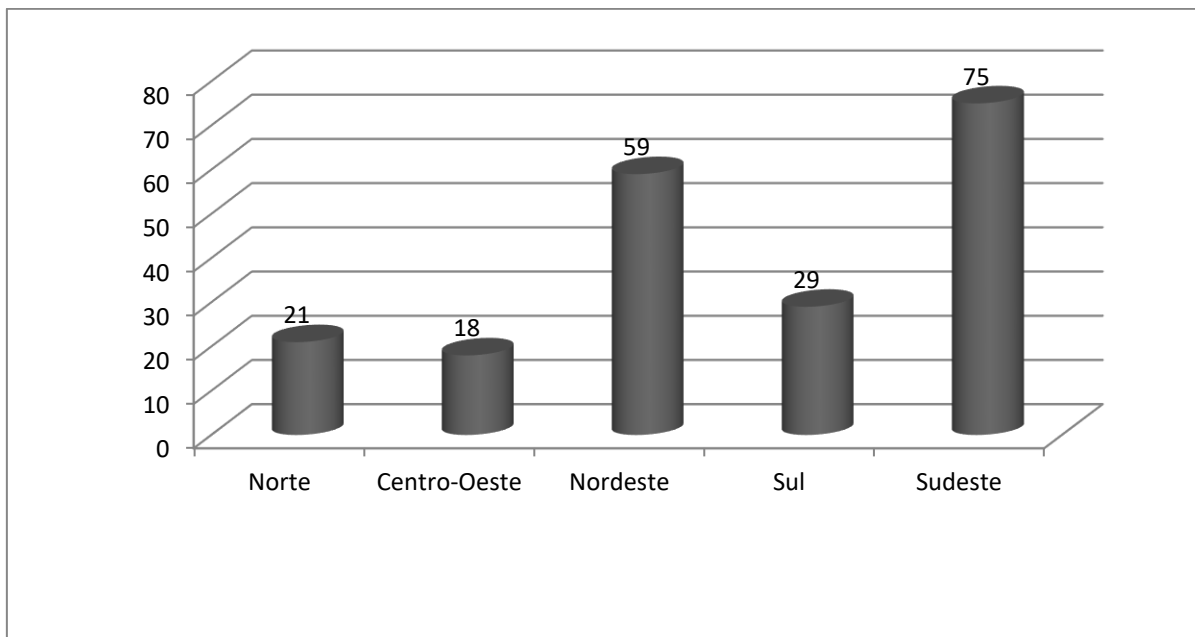
Gráfico 1: Grupos de Pesquisa CNPq por Região. Comparação Total 2010 e Grupos “VSPCC” 2015 (Violência, Segurança, Polícia, Crime, Criminalidade).



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do censo e de consulta parametrizada na base de dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil / LATTES. VSPCC: A consulta parametrizada, referente a 2015, concernia às seguintes palavras: "violência, segurança, polícia, crime, criminalidade".

Esta boa notícia tem de ser matizada pelo número restrito de grupos de pesquisa que efetivamente trabalham esses temas na Região Norte. Conforme o Gráfico 2 (a seguir), podemos nos dar conta que se, relativamente, a Região Norte dedica mais atenção a esses temas na formação de seus grupos de pesquisa do que a Região Nordeste, por exemplo, estamos falando de regiões completamente diferentes no que se refere ao número de grupos envolvidos na pesquisa sobre violência e segurança: enquanto 21 grupos de pesquisa estão ligados a essas problemáticas no Norte, há 59 grupos na Região Nordeste, 29 grupos na Região Sul e 75 grupos na região Sudeste. Apenas o Centro-Oeste, em números absolutos, tem menos grupos pesquisando sobre “Violência”, “Segurança”, “Polícia”, “Crime” e “Criminalidade” de que a Região Norte.

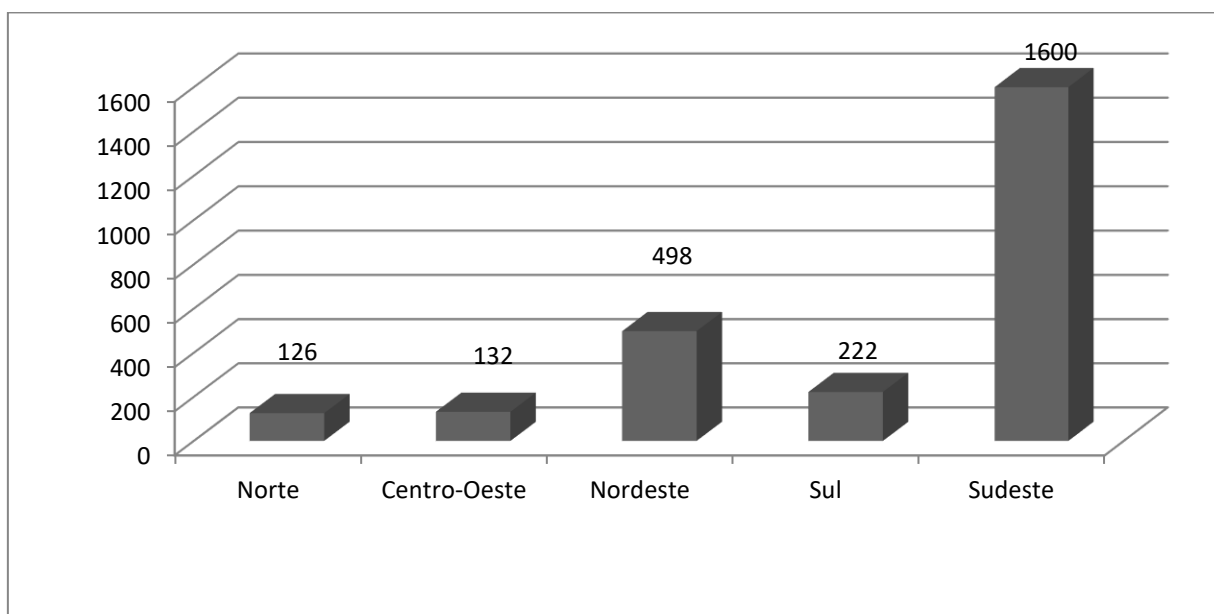
Gráfico 2: Número de Grupos de Pesquisa “VSPCC” registrados no CNPq por Região. 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de consulta parametrizada na base de dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil / LATTES. VSPCC: "violência, segurança, polícia, crime, criminalidade".

Em número absoluto de pesquisadores envolvidos nesses grupos de pesquisa (ver Gráfico 3 a seguir), a desigualdade da Região Norte também aparece: a região tem o menor número de pesquisadores envolvidos em pesquisa sobre essas temáticas (126) de que todas as outras regiões do Brasil. Poderia se dizer que, tendo a menor população, estas estatísticas não constituem uma real desigualdade, mas o fato é que um governador da Região Sudeste tem 10 vezes mais chances de encontrar um consultor adequado nesta área ou de dispor de trabalhos científicos específicos sobre tal ou tal questão dentro da temática em estudo. Este conhecimento constitui um potencial extraordinário colocado ao serviço dos governos da Região Sudeste e, reciprocamente, uma desvantagem extraordinária para os governantes da Região Norte.

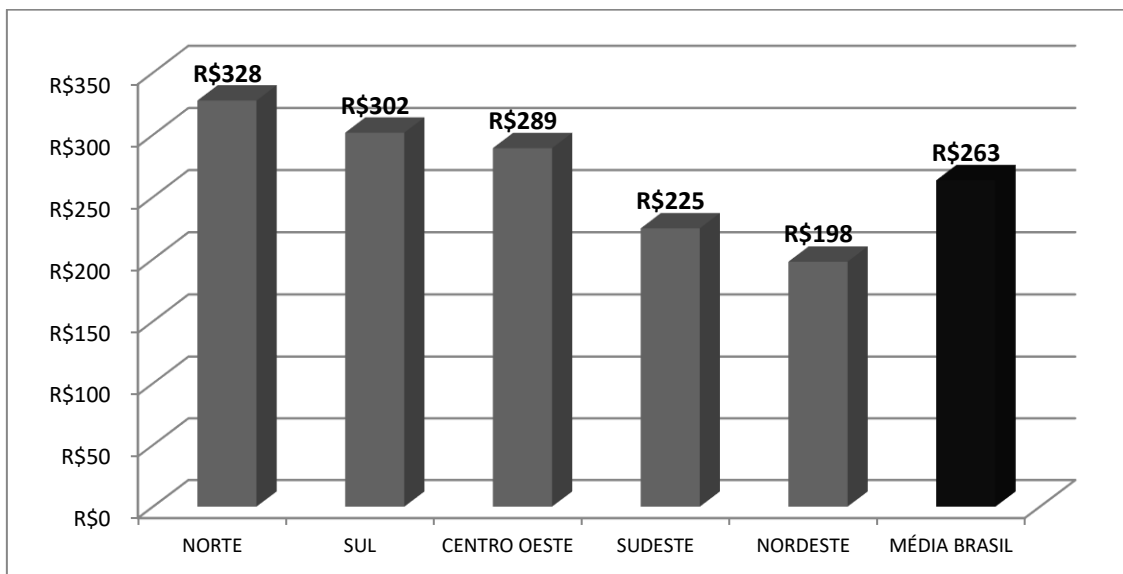
Gráfico 3: Número de Grupos de Pesquisa “VSPCC” registrados no CNPq por Região. 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de consulta parametrizada (VSPCC: "violência, segurança, polícia, crime, criminalidade") na base de dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil / LATTES.

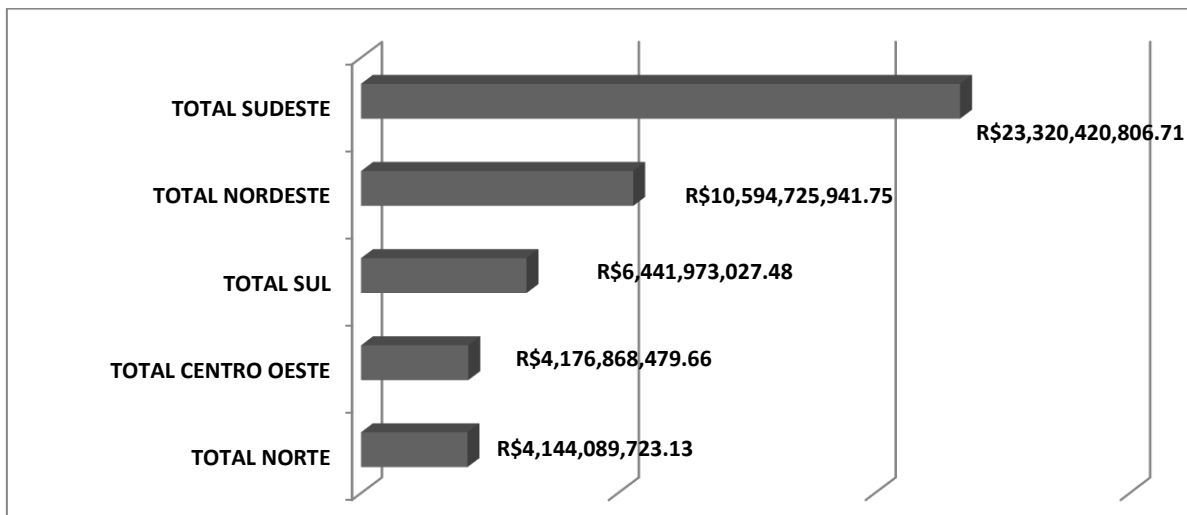
Em termos orçamentários, a desigualdade parece ser invertida (ver Gráfico 4): a Região Norte foi a que mais gastou, per capita, em 2013, na função orçamentária “Segurança Pública”. No entanto, este investimento per capita significa pouca coisa se levarmos em consideração dois fatores essenciais. Primeiro, a região é muitas vezes de difícil acesso, muitas vezes com condições climáticas problemáticas (especialmente durante a temporada de chuva, de dezembro a maio), e muitas vezes é também cenário de fortes conflitos típicos de regiões pioneiras com fortes pressões econômicas e demográficas. Segundo, os orçamentos da Região Norte sendo geralmente menores de que os das outras regiões, muito se gasta no Norte com despesas correntes e folha de pagamento dos agentes estaduais de segurança pública. Na realidade, esta “liderança” orçamentária apontada no Gráfico 4 traduz uma capacidade bem menor de investimento no setor da segurança pública na Região Norte. Desta forma, pouco representam os 4,14 bilhões de despesas em segurança pública na Região Norte ao lado dos 10,6 e 23,3 bilhões gastos para segurança pública nas regiões Nordeste e Sudeste (vide Gráfico 5, a seguir).

Gráfico 4: Despesa média, *per capita*, realizada com a função “Segurança Pública” nos balanços orçamentários dos estados federados, por região - 2013 (R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: FBSP, ano 8, 2014, p.53.).

Gráfico 5: Despesas realizadas com a função “Segurança Pública” nos estados federados, por região - 2013 (R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: FBSP, ano 8, 2014, p.53.).

No que se refere aos efetivos policiais (vide Tabela 2 e Gráfico 6, a seguir), a Região Norte tem o segundo maior contingente de policiais (PM ou/e PC) por habitante, o que pode ser explicado pelas especificidades acima referidas.

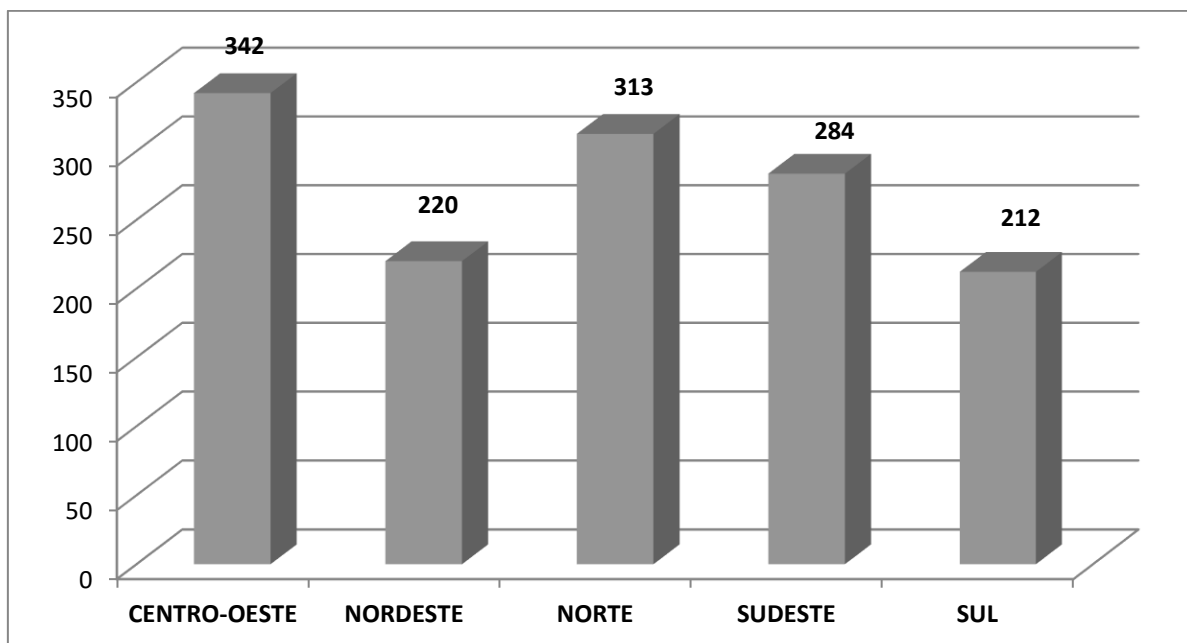
Tabela 2: Número de policiais por 100.000 habitantes – 2013 – Regiões

Região	Número de PMs por 100.000 hab	Número de PCs por 100.000 hab	Número de GMs por 100.000 hab	Número de policiais por 100.000 hab	Número total de agentes de segurança pública (Policiais + GMs) por 100.000 hab
Centro-Oeste	261	81	31	342	373
Nordeste	178	42	52	220	272
Norte	240	72	35	313	348
Sudeste	218	66	58	284	342
Sul	165	47	26	212	238

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014, p.84-85.

A partir dos dados do Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

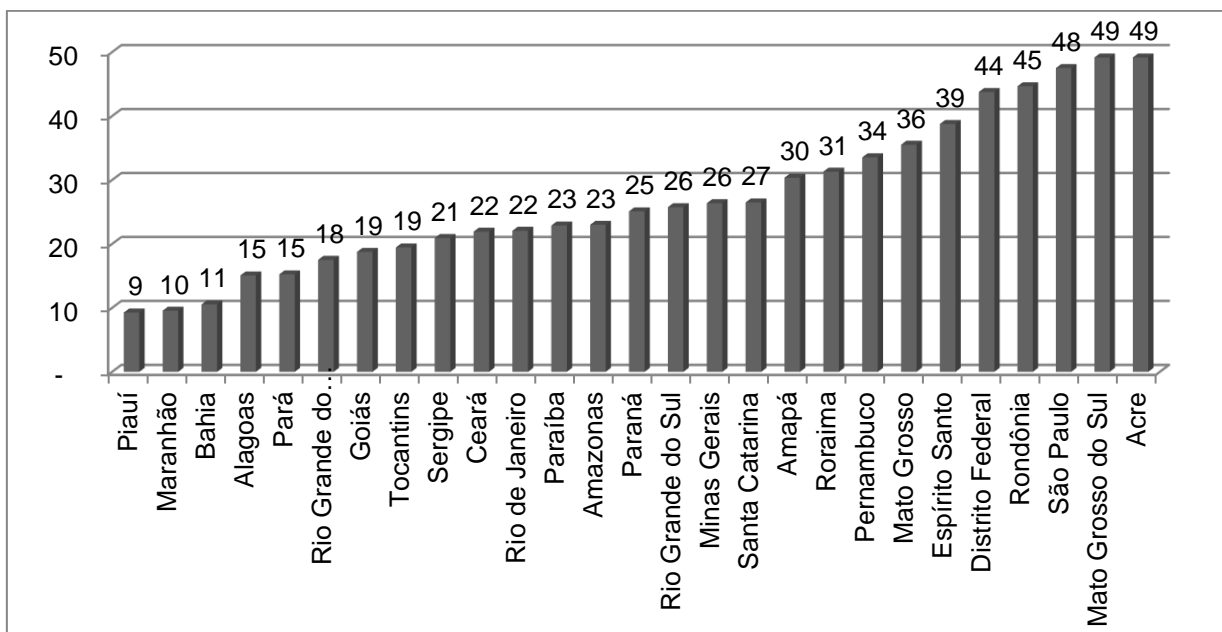
Gráfico 6: Número de policiais por 100.000 habitantes – 2013 – Regiões



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014, p.84-85. A partir dos dados do Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Caso observarmos a taxa de encarceramento por 10.000 habitantes, podemos verificar vários resultados de distintas ordens. Primeiro, podemos notar no Gráfico 7 que nenhuma região parece se destacar em relação a outra no que se refere ao número de presos por habitante. Se a Região Norte lidera esse ranking com o Estado do Acre e uma taxa de 49 presos para cada 10.000 habitantes, por outro lado, o Estado do Pará é o 23º deste ranking de 27 estados. Agora, quando reunimos os estados em região e compararmos esta “taxa de encarceramento” com o PIB per capita de cada região, encontramos resultados mais interessantes (vide Gráfico 8).

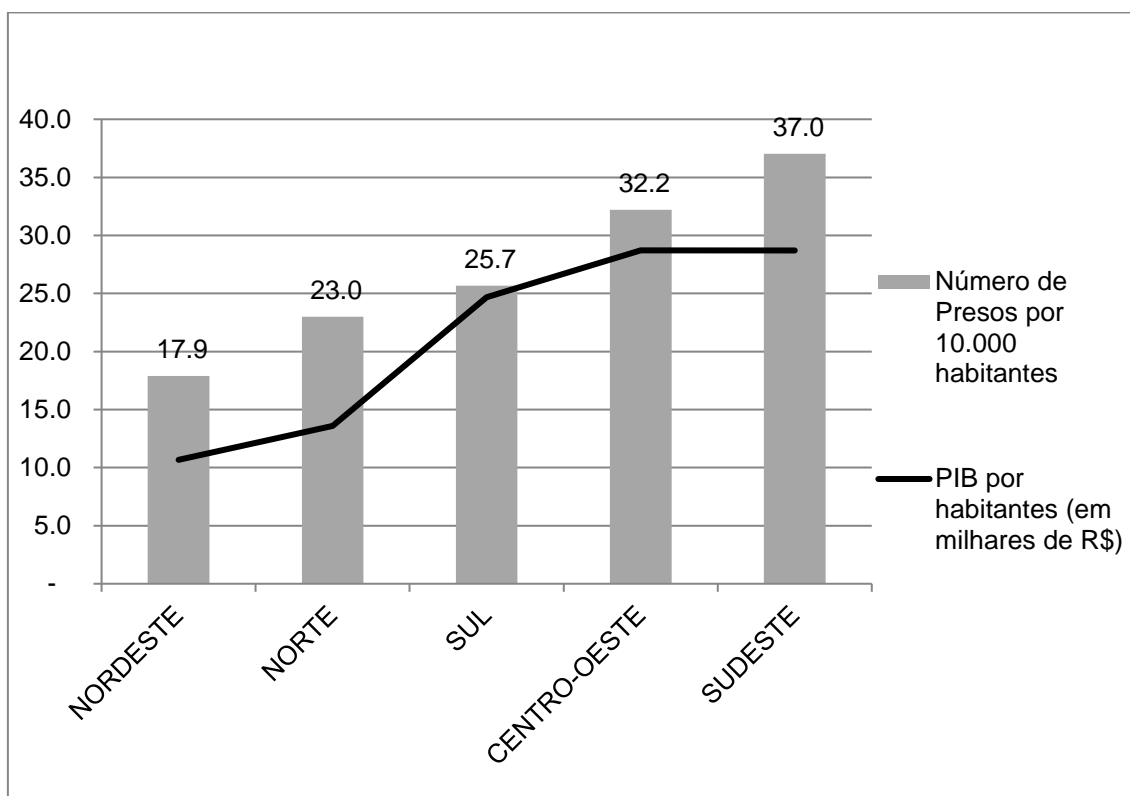
Gráfico 7: Número de presos por 10.000 habitantes – 2013 – Unidades federativas.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014, p.64. A partir dos dados do Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional - Depen; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Referências: jun./2012 e jun./2013.

No Gráfico 8, aparece claramente que, se o número de presos por habitante da Região Norte é o segundo menor, isto não deve ser relacionado a um menor potencial punitivo do sistema nortista de repressão criminal. A realidade parece ser bem mais interessante: podemos observar neste Gráfico 8 que existe certa correlação entre a “taxa de encarceramento” e o PIB por habitante em cada região. Isto pode significar que quanto maior é a presença do capital em uma região, com um volume maior de trocas mercadológicas, maior é a parte da população que está encarcerada.

Gráfico 8: Número de presos por 10.000 habitantes e Produto Interno Bruto por habitante (PIB/hab.) – 2013 – Regiões.



Fonte: FBSP / IBGE. PIB 2012 e Taxa 2013 calculada acima.

Esta correlação entre nível de encarceramento e volume das trocas do mercado pode ser um efeito político direto do neoliberalismo na área da repressão criminal no Brasil. Nas suas aulas dadas no final dos anos 1970 no Collège de France, em Paris, o filósofo Michel Foucault já tinha explicado que, na atual “arte neoliberal de governar”, é o mercado que serve de regime de verdade para as ações do mercado. Com a constituição do mercado como regime de verdade, a noção de justiça foi se depreciando na governamentalidade para deixar lugar à verdade mercadológica. A partir daí o mercado estabelece o que o Estado pode fazer ou não, em referência às supostas regras naturais que o constituem. De garantidor de direitos, o Estado passa a ser garantidor das regras “naturais” chanceladas como tais pelo mercado: livre concorrência, preço estabelecido através da relação oferta/demanda, limitação da lógica monopolística, etc. (FOUCAULT, 2008: 39-69).

Em relação a esta “república fenomenal dos interesses”, Michel Foucault nos mostrou qual era a questão fundamental do neoliberalismo: “*qual o valor de utilidade do governo e de todas as ações do governo numa sociedade em que é a troca que*

determina o verdadeiro valor das coisas? ” – Sua resposta a esse questionamento, para a área da repressão criminal, é que:

“(...)a punição aparece como devendo ser calculada em função, é claro, dos interesses da pessoa lesada, da reparação dos danos, etc. Doravante, porém, a punição deve arraigar-se apenas no jogo dos interesses dos outros, do seu meio, da sociedade, etc. Interessa punir? Que interesse há em punir? Que forma a punição deve ter para que seja interessante para a sociedade? Interessa supliciar ou o que interessa é reeducar? E reeducar como, até que ponto, etc., e quanto vai custar? A inserção desta película fenomenal do interesse constituindo a única esfera, ou antes, a única superfície de intervenção possível do governo – é isso que explica essas mutações que devem ser todas, como vocês veem, referidas a esse arranjo da razão governamental” (FOUCAULT, 2008, p. 63-64).

Daí há de se perguntar: seria o direito penal outra coisa de que um referencial de gestão das margens ou, melhor, uma das peças-chave de um dispositivo de controle das marginalidades enquanto elemento (des)qualificador da integração cidadã? Segundo Michaël Föessel,

A sociedade neoliberal organiza a exclusão dos que não sabem enxergar e permanecem “cegos” às oportunidades do mercado. Esses tornam-se culpados por *defeito de vigilância*. São agentes irracionais em um mundo saturado de racionalidades técnicas e de informações úteis. [...] A sua culpa reside em um déficit de adaptação (FÖESSEL, 2010: 46, tradução nossa, grifo do autor).

Isto considerado, é possível que as principais funções dos dispositivos de repressão criminal sejam *readaptar* os que não estão mais agindo segundo as regras do mercado, e *excluir* os que já estão distanciados, em relação aos quais o mercado avalia que eles próprios se colocaram definitivamente por fora do jogo econômico.

A nova razão do mundo que podemos associar à governamentalidade neoliberal se nutre de sua diferenciação com o modelo antigo da soberania, e inverte a relação entre o poder governamental e a vida dos súditos:

Aquém, portanto, do grande poder absoluto, dramático, sombrio que era o poder da soberania, e que consistia em poder fazer morrer, eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, [...] um poder contínuo, científico, que é o poder de “fazer viver”. A soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer (FOUCAULT, 2005: 294).

Seguindo as conclusões de Michel Foucault, o filósofo Giorgio Agamben nos diz que a biopolítica muitas vezes acaba se transformando tanto em política, tendo mais a morte de que a vida como seu objeto privilegiado (AGAMBEN, 2012). Às vezes

a morte passa a ser física, outras vezes, ela se restringe ao plano simbólico, à morte social.

Assim, nos seus ensaios sobre o tema da aceleração social, Hartmut Rosa³ descreve de que forma a perda individual ou coletiva de velocidade no processo de competição generalizada corresponde por muitos dentre nós a uma exclusão social, uma espécie de morte social determinada pela não participação (ou melhor, pela pouca contribuição) ao jogo econômico. A exclusão estrutural dos trabalhadores em relação às esferas de produção, afirma Rosa, “*muitas vezes é uma consequência de sua incapacidade a se adaptar aos requisitos de flexibilidade e de velocidade das economias ocidentais modernas, isto é, eles estão sendo “desacelerados” por causa de sua incapacidade em preservar a sua competitividade*” (ROSA, 2012: 47, tradução nossa). Ora, o que é uma pena de encarceramento, por exemplo, senão um processo radical de desaceleração, e procedendo à exclusão do indivíduo da competição econômica a partir da justificativa de trazer “maior segurança” à comunidade?

Neste contexto, passar do diagnóstico para o prognóstico é complicado. Este exercício tem os seus limites e, por isto, tentaremos integrar no mesmo movimento diagnóstico e prognóstico para mostrar uma possível dedução de um eventual porvir a partir da observação do presente.

4. ALÉM DAS DESIGUALDADES: O "COMUM" DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Em primeiro lugar, a análise da violência letal na Amazônia não pode ser desvinculada de uma reflexão global sobre violência, e especialmente sobre as formas e condições de sua expressão na América Latina e no Brasil. A violência expressa por meio das armas é sem dúvida a mais visível, mas esta é apenas o prolongamento de uma violência simbólica e física hegemônicas que fazem parte, estruturalmente, da estruturação da sociedade brasileira, nas suas várias dimensões (econômica, social, política).

A agonia social, simbólica e física, que vivenciam os jovens de periferia, a atomização e a falta de solidariedade das classes populares (apresentadas ideologicamente através da oposição entre, de um lado, o “trabalhador esforçado,

³ ROSA (H.), *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*. Paris: La Découverte, 2012.

pacífico, humilde e honesto” e, de outro lado, o “marginal ocioso, violento, abusado e desonesto”) são fenômenos intimamente ligados ao modelo de governo neoliberal que sustenta o desenvolvimento do capitalismo atual, na sua fase primordialmente financeira, a qual está menos consumidora de força de trabalho de que a fase industrial precedente.

A associação cínica realizada entre territórios pauperizados e o crime organizado (ou desorganizado) serve um propósito claro: a desorganização das classes populares através de uma construção ideológica que promove a atomização dos interesses e a guerra de cada um contra cada um, ao mesmo tempo em que promove o abafamento dos conflitos internos da classe abastecida, cujo interesse na definição de um universal vazio nunca foi tão nítido⁴.

Nestas condições, construir propostas para a segurança pública significa levar em consideração o contexto na qual a violência criminal se exerce, e os interesses que ela serve. Uma vez este exame realizado, temos de propor mudanças no próprio ambiente de exercício deste setor público, antes de chegar a expressar propostas relacionadas à segurança pública propriamente dita.

Qual o ambiente de exercício da segurança pública? Temos de reconhecer que a atual governamentalidade neoliberal promove uma competição generalizada entre indivíduos e entre redes sociais, a partir de um reconhecimento da primazia da concorrência, bem como da relevância e do mérito de uma defesa exclusiva dos seus interesses particulares (pelo menos dos interesses socialmente reconhecidos porque parece impossível determinar com exatidão onde ou em que residem os nossos interesses). A competição generalizada entre *homi economici* e a transformação dos indivíduos e dos grupos sociais em empresas movidas apenas pelo interesse cria o ambiente favorável à realização e à justificação de uma sociedade fundada na guerra de cada um contra cada um.

Esta guerra, inevitavelmente, atinge todo e qualquer tipo de instituição, grupo ou relação social⁵: é o sentido da inversão do aforismo de Carl von Clausewitz por Michel Foucault:

E se é verdade que o poder político pára a guerra, faz reinar ou tenta fazer reinar uma paz na sociedade civil, não é de modo algum para

⁴ Nos anos 1970, Nicos Poulantzas já tinha descrito este fenômeno no seu livro *O Estado, o Poder, o Socialismo*.

⁵ Ler meu recente artigo publicado online no “Empório do Direito”: DELUCHEY (J.-F.), “Profanar os direitos: as crianças no campo de batalha”, 26/03/2015, Empório do Direito, 5 páginas. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/profanar-os-direitos-as-criancas-no-campo-de-batalha-por-jean-francois-y-deluchey/>.

suspender os efeitos da guerra ou neutralizar o desequilíbrio que se manifestou na batalha final da guerra. O poder político, nessa hipótese, teria como função reinserir perpetuamente essa relação de força, mediante uma espécie de guerra silenciosa, e de reinseri-la nas instituições e nas desigualdades econômicas, na linguagem, até nos corpos de uns e de outros.(FOUCAULT, 2005 [1976]: 23).

Como esperar uma paz social ou cívica em uma sociedade que tem como regra maior de sociabilidade a guerra generalizada entre os indivíduos, e particularmente da classe popular contra si mesma? Também, como alcançar a “paz” quando as principais instituições atendem quase que exclusivamente os interesses da classe dominante, assumindo as funções de mediação dos conflitos da classe social mais abastecida e a repressão sistemática dos atentados contra os interesses desta pelas classes populares? A função da força policial está inserida neste ambiente, e não é de estranhar se a polícia enquanto força armada serve os interesses principais definidos pelo quadro ideológico e institucional na qual ela se enquadra.

Por consequência, reverter o aumento da violência letal na Amazônia, bem como o papel das polícias nesta empreitada deve passar por uma reformulação das regras de socialização promovidas pela governamentalidade vigente, isto é, a governamentalidade neoliberal. Esta reformulação é ainda mais importante na Região Norte, eterna região pioneira do país, na qual o extrativismo e a predação aos recursos humanos e naturais tornaram-se processos naturalizados e até incentivados pelo Estado, em todos seus níveis governamentais. Mas esta reformulação da governamentalidade neoliberal deve por sua vez passar por outra reformulação: a reafirmação da cidadania do *demos* brasileiro e, logo, a renovação do projeto democrático no país.

O modelo de policiamento comunitário, experimentado em múltiplas ocasiões e múltiplos territórios (com modalidades às vezes contraditórias que contribuíam a esvaziar o próprio conceito de polícia comunitária), foi apresentado nos 1990 e 2000 como uma tentativa de “democratização” do setor, a partir da participação da população à definição de prioridades atinentes à segurança dos respectivos territórios.

Esta participação popular, em quase todas as experiências realizadas, foi muito escassa e geralmente se reduzia a pedir a opinião de populares residentes do território sobre a situação da segurança e as possíveis soluções a inventar para confrontar os tipos de violência e de criminalidade que ali se expressavam (isto, quando o exercício não correspondia a um simples apadrinhamento eleitoral da população do bairro por

cabos eleitorais dos partidos aliados ao governo)⁶. Este tipo de participação geralmente usava o modelo da pesquisa de opinião pública, em contradição com o princípio de deliberação que deveria caracterizar uma prática democrática.

A participação sem deliberação aprofundada acaba confundindo a *expressão de opiniões* não qualificadas (poluídas por pré-noções adquiridas através da assimilação de um discurso político-midiático que serve a ideologia das elites), com a construção de um *pensamento coletivo* sobre o assunto em pauta. Isto é: a participação popular que se expressa nas experiências de policiamento comunitário no Brasil afora apenas serve para registrar a opinião dos populares, procedimento que visa obstar a expressão de um pensamento popular através de debates e deliberações. Por isto a população, presa em pré-noções sem sentido e desvinculadas de um exame crítico de sua vivência e da violência que a enquadra, parece ter opiniões muito mais conservadoras ou reacionárias de que as que poderiam expressar mediante um exercício de deliberação.

Daí pode-se concluir que apenas a deliberação democrática, confrontando e sintetizando a expressão de opiniões, transformando através de um exame crítico as opiniões de muitos em um pensamento coletivo, poderia sustentar um modelo de policiamento democrático, a partir de um tratamento comum das informações disponíveis. O modelo a ser almejado ofereceria a possibilidade de descentralizar a decisão policial, qualificando esta decisão através de um processo de deliberação popular democrática realizado em instâncias que abririam espaço para a participação de todos na definição das prioridades políticas referentes à segurança pública no território.

Por outro lado, não basta descentralizar a decisão de segurança pública sem qualificar os policiais que sintetizariam os debates democráticos e traduziriam a deliberação popular em decisões referentes à atuação governamental no território. A formação dos policiais impõe-se nas pesquisas como a chave da transformação do universo policial, o qual é a espinha dorsal do setor da segurança pública (DELUCHEY, 2005).

A esta formação deve se somar uma reorganização da gestão dos procedimentos e dos recursos humanos policiais, a qual julgamos necessária para

⁶Ler DELUCHEY (J.-F.), "A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários", In *Revista Estudos Políticos*, N.5, 2012/02, p. 77-101. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/12/5p77-101.pdf>.

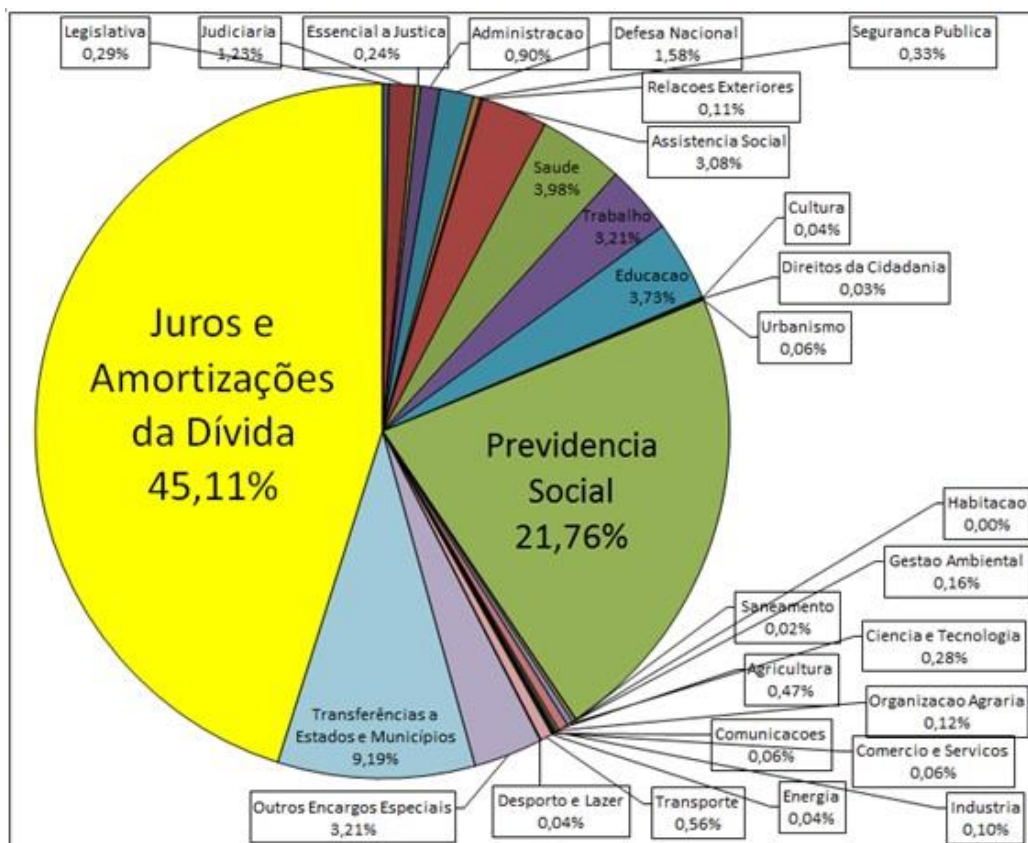
avançar na profissionalização das instituições e de seus agentes, qualquer que seja o grau hierárquico considerado.

No que concerne particularmente aos homicídios, a urgência posta por esta “guerra civil de baixo dos panos” nos impõe um maior controle e maiores análises sobre as causas e os tratamentos governamentais dados a esses homicídios. Por isto, sugerimos em primeiro lugar a criação de Observatórios da Segurança e Cidadania em cada Estado, com financiamentos anuais previsto em lei federal, e dirigidos por conselhos diretores presididos por docentes universitários, e compostos de policiais, promotores, juízes e agentes prisionais pós-graduados, assim como representantes dos egressos do sistema penitenciário.

Também importa a criação de grupos interinstitucionais de monitoramento da violência letal em cada estado e em cada conselho interestadual de segurança (COMEN, etc.), com a presença e a participação ativa de representantes da polícia federal, dos ministérios públicos da União e dos Estados, do Ministério da Justiça, dos maiores municípios, assim como representantes da comunidade cidadã, com o objetivo de monitorar e produzir maior conhecimento no intuito de qualificar e articular as ações dos poderes públicos para conter o aumento da violência letal na Amazônia. Estes grupos devem ser coordenados pelo Ministério da Justiça (ou melhor, por um novo Ministério da Segurança e Cidadania), o qual deve ser o coordenador de um amplo dispositivo de segurança e cidadania (segurança pública, documentação civil, migrações internas, emigração e imigração, processos eleitorais, controle externo das polícias, etc.).

Um esforço conjugado e contínuo de reforma institucional é necessário, mas não é suficiente: nas atuais condições orçamentárias, a segurança pública apenas está em condição de seguir de longe a situação, e encontra-se na impossibilidade de realmente enfrentá-la. O novo esforço, necessário e urgente, não poderá ser efetivado sem um reinvestimento maciço da União no financiamento e na reforma dos sistemas estaduais e metropolitanos de segurança pública. Com toda certeza, um Orçamento Geral da União que, em 2014, dedicou apenas 0,33% ao financiamento da segurança pública, não condiz com os desafios enormes a serem superados nesta área, sobretudo sabendo que 45,11% do mesmo orçamento serviu para pagar uma dívida que nunca foi adequadamente auditada (ver Figura 1, a seguir).

Figura 1: Orçamento Geral da União (executado em 2014).



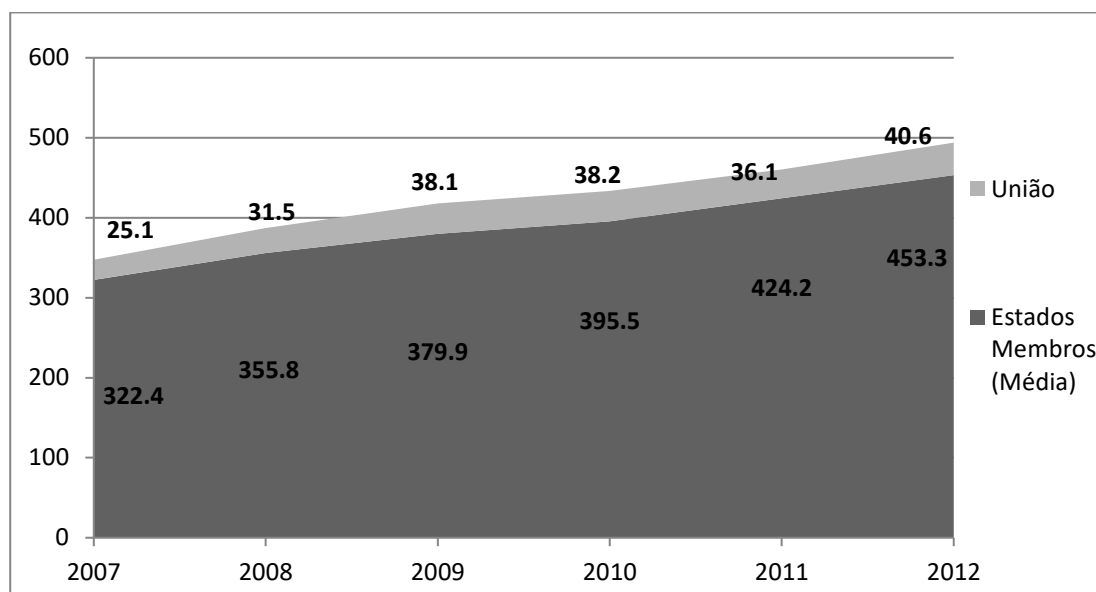
Fonte: FATTORELLI (M. L.), ÁVILA (R.) Auditoria Cidadã da Dívida: [://www.auditoriacidada.org.br](http://www.auditoriacidada.org.br)⁷.

No que tange aos Estados-membros da União, o período também não correspondeu a um investimento maciço no setor da segurança pública (ver Gráfico 9); as despesas dedicadas a este setor de atuação parecem seguir mais ou menos o aumento global dos orçamentos no período 2007-2012, o que significa que não houve nenhum esforço particular dos governos brasileiros em priorizar o setor da segurança pública.

⁷FATTORELLI (M. L.), ÁVILA (R.), “Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado”, Auditoria Cidadã da Dívida, 05/02/2015. Acessível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confirma-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>.

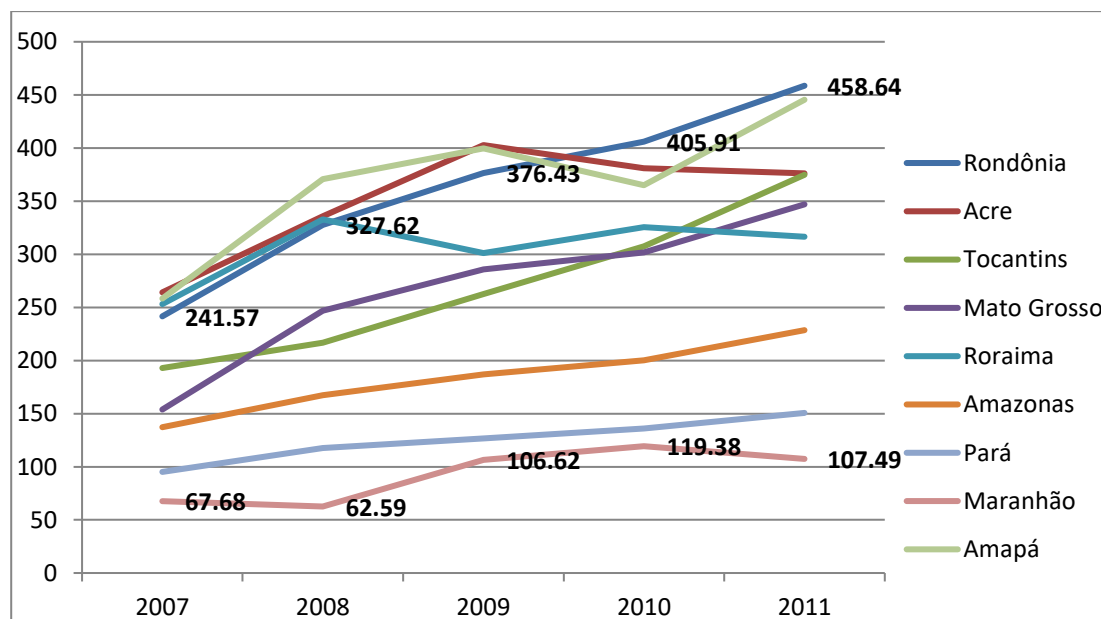
O site Auditoria Cidadã da Dívida, e os autores Maria Lucia Fattorelli e Rodrigo Ávilaindicam como fonte deste gráfico a seguinte: “<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=4434917> Notas: 1) inclui o “refinanciamento” da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. 2) os gastos com juros e amortizações da dívida se referem aos GNDs 2 e 6, e foram desmembrados da Função “Encargos Especiais”: 3) as transferências a estados e municípios se referem ao programa 0903 – “Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”, e também foram desmembradas da Função “Encargos Especiais”. 4) os demais gastos da função “Encargos Especiais” foram referidos no gráfico como sendo “Outros Encargos Especiais”, e representam principalmente despesas com o ressarcimento ao INSS de desonerações tributárias, subsídios à tarifa de energia elétrica, pagamento de precatórios, dentre outras. 5) O gráfico não inclui os “restos a pagar” de 2014, executados em 2015”.

Gráfico 9: Despesas públicas (média por habitante) dedicadas à função “Segurança Pública” no balanço anual dos Estados-membros e Distrito Federal (média dos 27), e da União (R\$)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP.

Gráfico 10: Despesas por habitante e por Estado na função orçamentária "Segurança Pública" - 2007-2011 - Amazônia Legal



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP.

Com o Gráfico 10, podemos também observar a disparidade dos investimentos dos governos estaduais da Amazônia Legal na segurança pública. Quando o Estado de Rondônia gastou entre R\$ 241,57 e R\$ 458,64 por habitante e por ano no setor da segurança pública entre 2007 e 2011, o Estado do Amapá apenas gastou entre R\$ 67,68 e R\$ 119,38 no mesmo período. Tal disparidade precisaria ser corrigida, por

exemplo, com a fixação de um percentual mínimo dedicado à segurança pública nos orçamentos dos estados, como acontece na área da saúde (12%) e da educação (25%).

Propomos que a segurança pública passe a representar um orçamento mínimo de 12% em cada Estado (entre 3 e 11% atualmente) e de 1% no governo federal (hoje de 0.35%). Este orçamento não deveria servir apenas à contratação de novos policiais, aquisição de equipamentos e armamento ou reforma de delegacias. Deveria buscar dar efetividade e força política às decisões tomadas pelas assembleias de cidadãos em relação à segurança dos territórios. Poderia ser usado, por exemplo, para organizar formações profissionais, promover atividades culturais, construir creches centros de lazer e bibliotecas multimídia, expandir o serviço de iluminação pública, realizar investigações e pesquisas, dotar os conselhos populares de bases de dados com informações fidedignas, criar instrumentos de gestão dos assuntos ligados à segurança do bairro, financiar uma reforma do ambiente urbano (criação de uma praça, construção de casas populares ou reorganização da malha urbana), financiar a criação de microempresas através de operações de microcrédito, ou incentivar empresas a se instalarem em bairros pauperizados, etc.

A maneira de se pensar a segurança pública deve também ser objeto de ampla revisão. Hoje em dia, a segurança na governamentalidade neoliberal tem como funções essenciais garantir a liberdade de empreender e a ofertar segurança para as trocas entre agentes econômicos. Os sistemas de repressão criminal são levados a adequar-se a esses desafios, dando prioridade às considerações econômicas em detrimento de aos objetivos de justiça e paz social. No Brasil, e particularmente na Região Norte, inúmeros recursos são aplicados à segurança dos bancos e dos principais atores econômicos da região (fazendeiros e grandes projetos minerários ou hidroelétricos no interior, grandes empresas nos maiores polos urbanos). As polícias, no seu tratamento dos conflitos entre cidadãos, costumam priorizar os conflitos patrimoniais, opondo classes populares e classes abastecidas, e silenciar os conflitos intra-classes que infernizam o cotidiano das classes populares, preferindo para estes o tratamento por mediação de conflitos, passando então ao largo do sistema legal de repressão criminal.⁸

⁸OLIVEIRA, Luciano. Polícia e classes populares. *Cadernos Estudos Sociais*, 1(1), jan-jul 1985, p. 85-96.

Apenas podemos concordar com o filósofo alemão Michael Föessel quando observa que a segurança se tornou uma condição da acumulação de riquezas, constituindo assim o principal “*ethos do mercado*”⁹. Nesta situação devemos reconhecer que a segurança, aliada ao risco, é tratada na ordem neoliberal na sua dimensão negativa. Os dois acabam sendo fartamente promovidos na ordem neoliberal por representarem as condições de organização das relações sociais a partir de um cálculo individual, no qual a insegurança e o medo são os fiéis da balança e, portanto, os principais motores da sociedade de controle descrita por Michel Foucault ou Gilles Deleuze¹⁰.

Nesta sociedade, o mercado é o regime de verdade que governa as ações governamentais a partir de um cálculo custo/benefício referente a uma racionalidade econômica, e esse cálculo custo/benefício é mercado-centrado: ele não pretende alcançar, como no utilitarismo clássico, a felicidade máxima da comunidade e dos indivíduos, mas a satisfação imediata dos interesses do mercado enquanto arena de acumulação de capital econômico (e, por via de consequência, de capital simbólico). Desta forma, submetem-se todas as estratégias individuais e coletivas a um único propósito do qual o ser humano e sua felicidade, a justiça e a paz social são completamente ausentes, porque não pertinentes. Antoine Garapon tinha apontado o caráter antidemocrático da racionalidade neoliberal. Para ele, o neoliberalismo “*propõe substituir a deliberação coletiva e a discussão sobre o que é legítimo e o que é ilegítimo por uma organização da sociedade concreta e mais modesta, mais efetiva e eficaz, fundamentada na liberdade individual. Neste sentido, ele constitui uma filosofia da saída do político*”. Segue o autor: “*O neoliberalismo é um sistema abstrato, formal, particularmente ambicioso porque ele pretende poder se livrar da política e da justiça. Nem mais, nem menos*”.¹¹

Pela racionalidade adotada pela governamentalidade neoliberal, o governo encontra-se obrigado a atender essencialmente aos interesses dos maiores jogadores do jogo econômico, esquecendo-se no caminho dos ditames democráticos que lhe oferecem o seu quadro normativo institucional. Ao contrário, a manipulação de interesses pelo Estado tem como meta exclusiva a consolidação do processo de acumulação diferenciada de capital. Nessas condições, a racionalidade econômica

⁹ FÖESSEL, Michaël. *État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire...*, p. 43, tradução livre.

¹⁰ FOUCAULT Michel (2008), *Nascimento da Biopolítica*, São Paulo: Martins Fontes. DELEUZE Gilles (1992), *Conversações*, Rio de Janeiro: Editora 34.

¹¹ GARAPON, Antoine. *La Raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice...*, p. 24 e 43, tradução livre.

baseada no cálculo custo/benefício apenas é mobilizada quando é do interesse dos maiores agentes econômicos. Por outro lado, quando esse cálculo pode ser prejudicial ao mercado, ele é simplesmente ignorado.

Nesse contexto, a segurança pública visa essencialmente à securização do mercado, deixando de lado qualquer ambição real de trazer segurança individual à grande maioria dos cidadãos brasileiros. Isto explica o porquê da segurança pública nunca integrar realmente os debates políticos, a não ser para servir de espantalho e mobilizar o recurso à ordem para legitimar um discurso essencialmente conservador, repressivo e negativamente discriminante em relação às classes populares e aos movimentos sociais. Isto explica também porque a questão do aumento do orçamento da segurança pública não consegue adentrar as agendas políticas federal ou estaduais, uma vez que as principais funções que lhe são atribuídas já estão amparadas nos orçamentos atualmente dedicados à segurança “pública”, um aumento orçamentário é percebido como inútil.

5. CONCLUSÃO

Nos últimos doze anos que correspondem à gestão do Partido dos Trabalhadores no governo federal, várias reformas da segurança pública foram tentadas, mas essas reformas ou tiveram um efeito apenas marginal sobre as práticas policiais e o “pensar” a segurança pública (como foi confirmado por meio das repressões brutais das manifestações de junho 2013 em todo o Brasil), ou foram simplesmente abandonadas após a mudança do Ministro da Justiça (2011) ou a do secretário nacional de Segurança Pública (2003).

Além da extrema complexidade e paralisia imposta ao setor da segurança pública pelo atual pacto federativo brasileiro e a constitucionalização da organização institucional deste setor público, temos de reconhecer que até hoje nenhum pacto político nacional foi construído em relação à segurança pública. Deveriam se reunir regularmente cientistas sociais, policiais, movimentos sociais e representantes eleitos para fundar as bases de uma reflexão política contínua em relação à segurança pública que configure um pacto de governança democrática e de investimento importante no setor.

Sem a contribuição e a participação direta de todos esses atores na reflexão sobre segurança pública, é difícil desenvolver uma política pública que seja comum a

toda a República brasileira. Além do mais, o setor da segurança pública já deve se confrontar com problemas importantes de governança. Primeiro não existe um ator político federal único ou dispondo de bastante autoridade institucional para coordenar o conjunto das iniciativas do governo federal e, *a fortiori*, o conjunto das iniciativas estaduais e municipais no que se refere à segurança pública. Segundo, a distribuição dos campos de competência entre poderes federativos e/ou entre instituições de segurança pública não está definida de forma clara, o que obriga os atores a confrontar-se com múltiplos conflitos ainda consolidados pelo exuberante e ridículo corporativismo dos “órgãos” de segurança pública.

Como resultado desta falta de clareza nas competências de cada um, a “responsabilidade” da situação securitária, tanto no que tange à liderança política, quanto no que se refere à *accountability* dos atores, é difusa e, muitas vezes, inexistente. Além do mais, os poucos recursos humanos controlados neste setor pelo governo federal, assim como a garantia constitucional de 26 espaços estaduais distintos de segurança pública constituem obstáculos para harmonização das reformas neste setor.

A constitucionalização da arquitetura institucional da segurança interna impede aos governadores dos estados-membros de implementar reformas profundas de seus dispositivos estaduais de segurança, criando assim uma atomização entre 26 dispositivos institucionais condenados ao imobilismo e a um fraco protagonismo político, deixando os governadores na dependência de um forte corporativismo policial que acaba dificultando ou impedindo qualquer projeto de reforma. Neste sentido, a proposta da PEC 51 parece uma boa saída, pelo menos para criar um amplo debate sobre a segurança pública que o Brasil democrático quer consolidar, desfazendo-se do sistema autoritário herdado do regime militar de 1964-1985.

Outro elemento: a confusão entre forças policiais e segurança pública, a midiática cotidiana das “crises de segurança” criadas pelas mesmas mídias, e os prazos longos existentes entre reformas e resultados obrigam os governantes a gerenciar o setor em curto prazo, esquecendo-se das medidas de médio e longo prazo, necessárias para que sejam implementadas reformas de grande envergadura. Neste aspecto, um grande debate nacional sobre o tratamento midiático das informações criminais, com desdobramentos legislativos adequados, faz-se necessário.

Finalmente, os conflitos de interesse entre segurança privada e segurança pública, assim como as fracas capacidades institucionais de repressão das atividades

ilícitas realizadas por agentes públicos dificultam ainda mais as tentativas de reforma. Um investimento forte e duradouro do governo federal na luta contra a corrupção e contra a privatização crônica dos recursos humanos e materiais é imprescindível para se chegar a algum ponto nos processos de reforma do setor de segurança pública.

Os bloqueios aqui expostos apenas serão possíveis a partir da organização de um vasto debate nacional dirigido pelo governo federal acerca da reforma da segurança pública, o qual deveria constar com uma forte participação popular, intelectual e policial. Esse debate poderia retomar as reflexões e conclusões expressas na Conferência Nacional da Segurança Pública de 2009, cujos resultados não foram transformados em reformas profundas por causa da falta de liderança nacional e das amarras institucionais e constitucionais que marcam o setor da segurança pública até hoje.

Finalmente, sabemos que a segurança pública é o último elo da corrente na organização e implementação das políticas públicas. No entanto, os que atribuem apenas a situação securitária às desigualdades e à medida da pobreza encontram hoje em dia argumentos em contrário às suas teses. No Brasil da última década, testemunhamos a melhoria global das condições de vida das classes populares. Por outro lado, essas mudanças não levaram à construção de um projeto nacional que tenha o apoio das elites econômicas e que daria a prioridade a um projeto igualitário democrático. A falta de solidariedade e a apropriação de uma parte do aparelho estatal pelos mais abastecidos, assim como o déficit crônico de projeto nacional de modernização ética faz com que uma parte das elites tenha interesse na manutenção das classes populares numa situação cotidiana de insegurança, em suas três dimensões (social, criminal e jurídica). Enquanto a ordem social brasileira permanecer fundada na insegurança e em uma guerra de cada um contra cada um, e enquanto os espaços de expressão cidadã e de solidariedade permanecerem marginais ou inexistentes, as políticas de segurança pública apenas poderão visar à manutenção de uma ordem social por demais desigual para ser verdadeiramente democrática.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Bertha; STENNER, Cláudio (2008). **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos.

DELEUZE Gilles (1992), **Conversações**, Rio de Janeiro: Editora 34.

DELUCHEY Jean-François (2015), **Profanar os direitos**: as crianças no campo de batalha, 26/03/2015. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/profanar-os-direitos-as-criancas-no-campo-de-batalha-por-jean-francois-y-deluchey/>.

_____. (2012). **A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses**: o exemplo dos conselhos paritários. Revista Estudos Políticos, Rio de Janeiro, n. 5, 2012/02.

_____. (2011). **A segurança pública na constituinte de 1988**: o primeiro fracasso da reforma democrática da segurança no Brasil. In DIAS Bárbara Lou da C. Veloso, DARWICH Ana. Direito e Democracia. Estudos sobre o Ativismo Judicial. São Paulo: Método.

_____. (2005), **Vitimização, Insegurança e Segurança Pública no Estado do Pará: um Diagnóstico**, Belém, Relatório final da pesquisa Diagnóstico da Segurança Pública no Estado do Pará, 2005, 182 p.

DELUCHEY Jean-François, BRITO Michelle B. (2014), **Políticas públicas e soberania popular**: por uma refundação democrática da segurança pública. In DIAS Jean C., GOMES Marcus Alan M. (eds.). Direito e Políticas Públicas, Belém, MÉTODO/CESUPA, p. 203-226.

FATTORELLI Maria Lúcia, ÁVILA Rodrigo (2015), **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**, Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>, acessado em 14/03/2015.

- FOESSEL, Michaël (2010). **État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire.** Paris: Ed. Le Bord de l'Eau.
- FOUCAULT Michel (2005), **Em defesa da Sociedade**, São Paulo: Martins Fontes, 2005 [1976].
- FOUCAULT Michel (2008), **Nascimento da Biopolítica**, São Paulo: Martins Fontes.
- GARAPON, Antoine (2010). **La Raison du moindre État.** Le néolibéralisme et la justice. Paris : Odile Jacob.
- OLIVEIRA, Luciano (1985). **Polícia e classes populares.** Cadernos Estudos Sociais, 1(1), jan-jul 1985, p. 85-96.
- ROSA Hartmut (2012), **Aliénation et accélération.** Vers une théorie critique de la modernité tardive. Paris: La Découverte.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2011), **Global Study on Homicide.** Trends, Contexts, Data. Viena: UNODC.

NÓBREGA JR, José Maria (2010), A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** – Vol. 3 – nº 10 – OUT/NOV/DEZ – pp. 51-74.

NÓBREGA JR, José Maria (2010b), A Militarização Da Segurança Pública: Um Entrave Para A Democracia Brasileira. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, v.18, n.35, p. 119-130, fev. 2010.

NÓBREGA JR., José Maria (2011). Os **Homicídios no Nordeste Brasileiro**. O Panorama dos Homicídios no Brasil. Segurança, Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Ano 3. Nº 6.

NÓBREGA JR., José Maria (2012). **Homicídios no Nordeste**. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida. Ed. UFCG. Campina Grande. Paraíba.

NÓBREGA JR., José Maria (2014), **Políticas Públicas e Segurança Pública em Pernambuco: o case pernambucano e a redução da violência homicida**. *LATITUDE*. Vol. 8, nº 2, pp. 315-335.

NÓBREGA JR., José Maria e ZAVERUCHA (2010). **Violência homicida no Nordeste brasileiro: uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza**. Dossiê Segurança Pública. Anuário Antropológico. Departamento de Antropologia da UnB. Tempo Brasileiro. Vol. 2 (2009). Pp. 53-87.

NÓBREGA JR, José Maria e ZAVERUCHA (2013). Violência Homicida em Campina Grande e João Pessoa: dinâmica, relações socioeconômicas e correlação com o desempenho econômico. **Revista Brasileira de Ciências Criminas (RBCCrim)**. Ano 21. 102. Maio - junho de 2013.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013), **O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

SÁNCHEZ TORRES, Fabio (2007), **Las Cuentas de La Violencia**, Economía Universidad de los Andes, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

SAPORI, L. F. (2007), **Segurança pública no Brasil. Desafios e perspectivas**. FGV. Rio de Janeiro.

SAPORI, L. F. e SOARES, G. A. D. (2014). **Por que cresce a violência no Brasil?** Editora PUC Minas Autêntica. Belo Horizonte.

SOARES, Gláucio A. D. (2008). **Não Matarás**. Desenvolvimento, desigualdade e homicídios. FGV Editora. Rio de Janeiro.

SOARES, Gláucio A. D., BATITUCCI, Eduardo C. e RIBEIRO, Ludmila M. L. (2007), **As mortes desiguais em Minas Gerais: gênero, idade, estado civil e raça nos homicídios registrados pelo Sistema de Informações de Mortalidade**. In: Homicídios no Brasil, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci (Orgs.). FGV. Rio de Janeiro.

SOARES, Gláucio A. D., SOUZA, Cíntia P. Ribeiro de e MOURA, Marcos Vinicius (2009) **Gênero e vitimização por homicídio**. In Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 3, Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil. ISSN 1984-7025.

ZAVERUCHA, Jorge (2005), **FHC, Forças Armadas e Polícia**. Entre o autoritarismo e a democracia. 1999-2002. Record. Rio de Janeiro.