

QUEM PRECISA DE POLÍCIA?

criminalidade, violência e concepções de segurança pública no município de Guarulhos

LIANA DE PAULA
MELISSA DE MATTOS PIMENTA

Resumo: Com base em um estudo que buscou realizar uma avaliação diagnóstica das condições de segurança pública do município de Guarulhos, RMS, em 2007, este artigo pretende discutir, a partir de uma análise sociológica das interações sociais entre agentes de segurança pública e cidadãos, a problemática que emerge da contradição entre os discursos conflitantes dos diversos segmentos sociais participantes da pesquisa.

Palavras-chave: Polícia. Violência. Segurança pública. Cidadania. Vulnerabilidade social.

Abstract: Based on a study that sought to evaluate the public security conditions in the city of Guarulhos, in the Metropolitan area of São Paulo, 2007, this article discusses the problematic that emerges from the contradiction between the conflicting discourses of the distinct social segments that participated in the research. The analysis is based on a sociological view of the social interactions between public security agents and citizens.

Key words: Police. Violence. Public security. Citizenship. Social vulnerability.

O estudo¹ no qual este artigo se baseia constituiu uma avaliação das condições de segurança pública no município de Guarulhos, situado na Região Metropolitana de São Paulo, e faz parte de um projeto mais amplo de avaliação e implementação de políticas municipais de segurança pública. O diagnóstico inicial partiu das ocorrências policiais, por meio do Infocrim, sistema da Polícia Civil que permite o registro *on-line* das ocorrências. Também foram analisados os dados utilizados pela prefeitura de Guarulhos e os disponibilizados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade que, tanto no primeiro como no segundo caso, utilizam como fonte os dados criminais gerados pela Secretaria Estadual de Segurança Pública. Além disso, foi realizado um mapeamento do crime, com informações reunidas nas secretarias municipais e estaduais e com dados sociodemográficos, que permitiram maior entendimento dos problemas de segurança do município e dos principais fatores que os alimentam. Essa combinação possibilitou também detectar as nuances e diferenças dos fenômenos da violência e da criminalidade em áreas da mesma cidade, o que aponta a necessidade de pensar ações regionalizadas de segurança pública dentro do território municipal.

Em seguida, buscou-se identificar as políticas públicas já em curso e qual sua real efetividade. Para isso, foram realizadas entrevistas com gestores públicos, lideranças de bairro, policiais civis e guardas civis municipais. Foi feito também um levantamento das organizações não-governamentais que atuam direta ou indiretamente com questões relacionadas à violência e criminalidade, visando detectar o conjunto de ações governamentais e não-governamentais e sua possibilidade de integração sistêmica no enfrentamento dessas questões. Outra atividade empreendida consistiu na organização de grupos de discussão para tratar a questão da segurança do ponto de vista da população.

O conjunto de dados coletados com gestores municipais, servidores da área de segurança pública, coordenadores de organizações não-governamentais, conselheiros tutelares, assistentes sociais, psicólogos e cidadãos comuns permitiram compor um quadro detalhado dos tipos de violência mais freqüentemente observados em Guarulhos, bem como os crimes aos quais estão associados, além de oferecer uma dimensão concreta de como a ação da Guarda Civil Municipal e das Polícias Militar e Civil é percebida pela população. Também foi possível identificar as concepções de segurança pública por parte dos diversos interlocutores sociais entrevistados, desde os que atuam como agentes da segurança pública, até os cidadãos atendidos pelas forças policiais.

METODOLOGIA DE PESQUISA

Além do levantamento dos índices criminais, a pesquisa contou com uma etapa de campo, que durou aproximadamente quatro meses. Durante esse período, foi feito o reconhecimento geográfico do município e a identificação das áreas onde se realizaria o estudo mais aprofundado, o contato com servidores públicos, entidades não-governamentais e representantes de conselhos de segurança, bem como profissionais de diversas áreas de atuação que contribuiriam para a organização dos grupos de discussão com a população.

O reconhecimento geográfico e o mapeamento do crime em Guarulhos receberam apoio da Secretaria

Municipal de Segurança Pública e tiveram por objetivo entender como a cidade originou-se, expandiu-se e organizou-se no espaço ao longo do tempo, além de compreender como os principais tipos de crime se distribuem pelos diversos distritos. Essa etapa contou com um levantamento de fontes históricas e bibliográficas (SANTOS, 2006; ABREU et al., 2002; LEANDRO, 1998; RIBEIRO, 1995; PIETÁ, 1992; RANALLI, 1986), visitas a campo propriamente ditas, com e sem o acompanhamento da Guarda Civil Municipal, e realização de estudo fotográfico.

Essa fase foi fundamental para a identificação das regiões/distritos onde se realizaria estudo mais aprofundado, ou seja, onde o trabalho de campo seria concentrado. Os critérios utilizados na seleção das áreas foram três:

- as características da criminalidade na região;
- as características da ocupação;
- as condições socioeconômicas.

Com base nesses critérios, foram escolhidos os distritos Pimentas, um dos bairros mais pobres de Guarulhos, situado na sua periferia e considerado um dos mais violentos; Bananal, situado ao norte do aeroporto, em uma região de risco socioambiental, de ocupação relativamente recente, caracterizada por invasões, falta de quase todos os serviços básicos da prefeitura e maiores taxas de crimes contra a pessoa; e, finalmente, Vila Galvão, bairro tradicional, habitado por população dos segmentos médio e médio alto, situado no limite com São Paulo, de ocupação muito antiga, com excelente infra-estrutura urbana e de serviços públicos e índices elevados de crimes contra o patrimônio. Foi a partir da seleção dessas áreas que os respectivos Distritos Policiais – DPs, Batalhões da Polícia Militar – BPMs e bases da Guarda Civil Municipal – GCM foram procuradas para entrevistas. É importante enfatizar que a Polícia Militar de Guarulhos (CPMA-7) não quis participar das entrevistas, de modo que as informações aqui apresentadas referem-se, exclusivamente, ao ponto de vista da Polícia Civil, da Secretaria Municipal de Assuntos de Segurança Pública e da Guarda Civil Municipal de Guarulhos.

Os seguintes órgãos/entidades foram consultados, com entrevista de representantes:

- agentes de segurança pública;
- órgãos/entidades que lidam diretamente com o infrator, perpetrador ou vítima de violência;
- a população que convive com os agentes de segurança pública, a criminalidade e a violência em seu cotidiano. Partiu-se do pressuposto de que quaisquer políticas públicas na área de segurança que viessem a ser propostas a partir da avaliação diagnóstica, no âmbito municipal, necessariamente deveriam

estabelecer e liderar parcerias com diversos setores da sociedade civil organizada (lideranças locais, lideranças religiosas, associações de bairro, ONGs, etc.), promover o envolvimento de outras áreas da prefeitura, além de ampliar os canais de escuta e engajar a sociedade como um todo no planejamento e execução das políticas de segurança (MIRAGLIA, 2006, p. 89).

Por essa razão, a pesquisa privilegiou a interlocução com atores sociais em todos os setores do município e em todos os níveis da segurança pública. Entre maio e julho de 2007, foram realizadas 71 entrevistas semi-estruturadas com representantes de secretarias municipais, assistentes sociais, psicólogas, guardas civis municipais, delegado seccional, delegados titulares, superintendentes da Polícia Rodoviária Federal, chefe interino da Polícia Federal do Aeroporto Internacional de Guarulhos, representantes da OAB, coordenadores de organizações não-governamentais atuantes em Guarulhos,² presidentes de Conseg e conselheiros tutelares responsáveis pelas respectivas regiões destacadas para o estudo. Embora o número exato de entrevistas não tenha sido definido de antemão, ele foi o resultado do planejamento inicial da pesquisa, que buscava a satisfazer a todos os critérios anteriormente mencionados para cada região selecionada, dentro dos limites de tempo e recursos disponíveis.

A população participou de duas formas: entrevistas semi-estruturadas e grupos de discussão,³ nos três bairros selecionados para a pesquisa. Além dos critérios de faixa etária e gênero,⁴ a organização dos grupos levou em consideração o local de moradia dos participantes, privilegiando a comparação de opi-

niões e concepções entre moradores de um bairro de segmento médio e alto (Vila Galvão) e moradores de bairros mais pobres, tanto de ocupação mais antiga (Pimentas) quanto de ocupação recente (Bananal).⁵ No total, foram organizados cinco grupos, dois de mulheres participantes do programa Renda Cidadã, moradoras dos bairros Pimentas e Santos Dumont, um grupo com jovens moradores da Vila Galvão, um grupo de jovens moradores do Bananal, favela das Malvinas e Santos Dumont e um grupo de homens moradores do Bananal.⁶ Devido à dificuldade de organizar um grupo de adultos moradores da Vila Galvão, optou-se por realizar entrevistas face a face, seguindo um roteiro semi-estruturado de questões, em local público, com 30 moradores, 15 homens e 16 mulheres. Todas as entrevistas e discussões em grupo foram gravadas, transcritas e analisadas pela equipe de pesquisa.

CRIMINALIDADE EM GUARULHOS

Guarulhos é o segundo município mais populoso do Estado de São Paulo, com aproximadamente 1,315 milhão de habitantes⁷ distribuídos em 318 km² de área territorial, e possui o nono PIB nacional, figurando como o terceiro no *ranking* de valores adicionais fiscais no Estado, atrás somente dos municípios de São Paulo e Paulínia. Porém, a realidade social de Guarulhos ainda apresenta profundas desigualdades. Segundo estudo realizado pela Secretaria de Planejamento da prefeitura, com base no Censo realizado pelo IBGE, em 2000, um quinto da população de Guarulhos recebia até dois salários mínimos e quase 60% não tinha concluído o Ensino Fundamental. Além desses problemas, é preciso considerar as inúmeras famílias que vivem em bairros com pouca ou nenhuma infra-estrutura urbana, ou em habitações precárias nos cerca de 380 núcleos de favelas atualmente existentes no município.

O desenvolvimento industrial de Guarulhos teve início na década de 1940, com a expansão das olarias e cerâmicas, o que se traduziu na construção de moradias, estabelecimentos comerciais e igrejas. Novas fábricas, ligadas a outras indústrias, foram instaladas próximas à área central, contribuindo para o aden-

samento populacional e a abertura de novas ruas. O poder público priorizou sua atuação nessa área e cercanias, onde moravam autoridades municipais, e que também eram a porta de entrada e saída do município e passagem principal para quem ia à capital ou vinha dela. Foram introduzidos serviços de transporte de passageiros, energia elétrica, abastecimento de água e coleta de esgoto, todos na região central e nas áreas mais próximas a São Paulo, com a qual Guarulhos passou a ter ligação por estrada de ferro. Contrariamente aos bairros que compunham o núcleo central, os antigos núcleos populacionais onde predominava a produção agrícola (Bonsucesso, Pimentas e Cabuçu) “foram colocados em segundo plano nas ações dos que estavam à frente do poder local, entrando numa espécie de abandono” (SANTOS, 2006, p. 126).

A partir de meados dos anos 1950, Guarulhos conheceu um período de forte industrialização, acompanhando o processo de modernização impulsionado pelas políticas do governo federal. Um dos principais motores da expansão industrial foi a inauguração, em 1951, da Via Dutra, ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, e, ao final da década, a Rodovia Fernão Dias, ligando São Paulo a Minas Gerais. Essas duas vias, com a Base Aérea de São Paulo, fundada em 1945 e localizada em Cumbica, modificariam consideravelmente a configuração do espaço urbano, ao introduzirem separações geográficas entre as regiões situadas de um e de outro lado da rodovia, e no entorno daquilo que viria a ser o Aeroporto Internacional de São Paulo – Guarulhos.

O município tornou-se um ponto de atração e especulação imobiliária. Nas áreas marginais dessas vias, foram instaladas indústrias de médio e grande portes, especialmente do setor de transformação, o que repercutiu no crescimento populacional da cidade, no desenvolvimento do espaço urbano, do comércio, dos serviços privados e das instituições governamentais. Porém, o investimento público para tornar Guarulhos um pólo de atração industrial não incluía os bairros mais distantes do chamado núcleo central. Apesar da expansão demográfica, poucos foram os investimentos estaduais, federais e municipais em infra-estrutura urbana e equipamentos sociais no município, especialmente nas áreas periféricas.

De 1960 em diante, esse quadro de desenvolvimento urbano e industrial sem infra-estrutura e de periferização continuou, mesmo com os planos metropolitanos e municipais de desenvolvimento. O crescimento populacional, as políticas de desenvolvimento industrial e urbano nos planos metropolitano e municipal e a especulação imobiliária propiciada pela concentração de áreas nas mãos de alguns loteadores levaram grandes contingentes populacionais a buscar moradia ou terrenos de baixo valor por vezes em loteamentos clandestinos, em áreas de mananciais e reservas naturais (SANTOS, 2006, p. 178).

A partir da segunda metade da década de 1980, a vocação eminentemente industrial de Guarulhos deu lugar ao desenvolvimento de um novo setor de serviços. Mais uma vez, contribuíram para isso a intervenção do governo federal, a inauguração do Aeroporto Metropolitano em Cumbica, em 1985, rebatizado como Aeroporto Internacional de São Paulo – Guarulhos, em 1990.

Para os representantes da Polícia Federal entrevistados durante a pesquisa, embora o aeroporto tenha trazido benefícios do ponto de vista econômico,⁸ trouxe também para o território municipal crimes internacionais, ligados ao tráfico de drogas, à máfia, ao não-cumprimento de tratados internacionais, à lavagem de dinheiro e à introdução de dólares clandestinos. Ainda segundo a Polícia Federal, o crime organizado aproveita-se do fato de grande parte do pessoal que lá trabalha ser de Guarulhos, recolhendo informações e utilizando a infra-estrutura dos hotéis. Além disso, o aeródromo funciona como porta de saída e de entrada para o tráfico internacional de seres humanos, além do tráfico de drogas por meio de “mulas” (pessoas que carregam drogas na bagagem ou dentro do próprio corpo).

Na visão dos operadores da Polícia Civil entrevistados, além do aeroporto, a presença de três rodovias – a Dutra, que divide a cidade em dois, a Ayrton Senna, que margeia o Rio Tietê, e a Fernão Dias, que constitui uma rota de fuga pela zona norte do município – e a existência de quatro presídios dentro da área urbana interferem na dinâmica da criminalidade local. Um dos crimes que tende a ocorrer e/ou ser registrado com mais frequência é o roubo de cargas.

No entanto, não foi possível obter dados criminais que mensurassem especificamente esse tipo de crime, então, não se pode avaliar se a presença das rodovias tem impacto sobre os índices de roubo. A respeito dos presídios, não obstante os entrevistados terem indicado o trânsito de familiares e o crescimento das ocupações irregulares nos arredores dessas instalações, não parece haver relação direta entre esses fatores e o eventual crescimento de índices criminais.

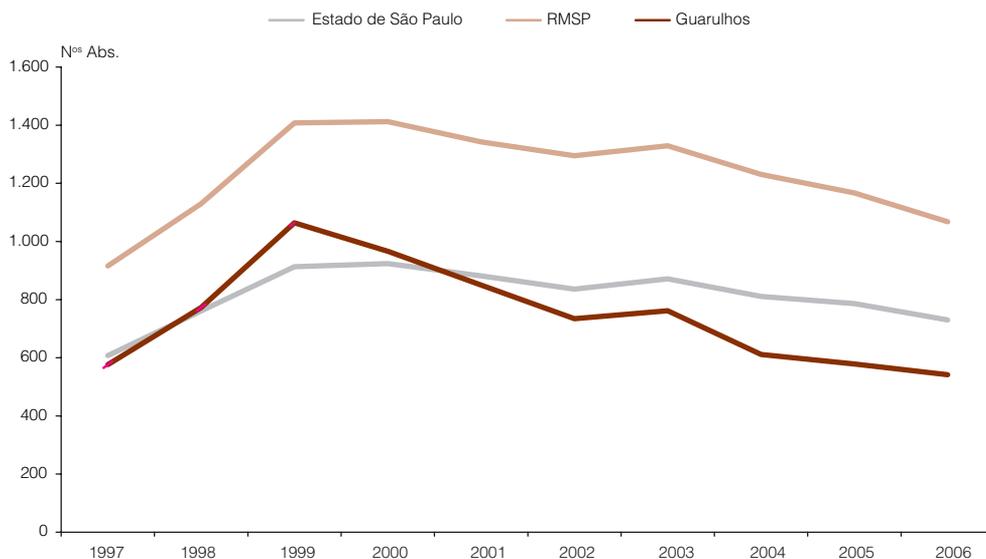
Pelo contrário, os índices de Guarulhos têm acompanhado a tendência de redução da criminalidade violenta observada no Estado e na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Medindo-se a criminalidade violenta principalmente a partir dos registros policiais de ocorrências de homicídio doloso e roubo – crime que, diferentemente do furto, envolve o emprego de violência ou ameaça à vítima –, observa-se, em relação a este último, que houve no Estado, na RMSP e em Guarulhos tendência de crescimento das taxas de ocorrências registradas por 100 mil habitantes entre 1997 e 1999, passando-se à redução gradual até 2002,

embora em Guarulhos essa redução tenha sido maior comparativamente ao Estado e à RMSP. Após um ligeiro crescimento em 2003, há novamente redução das ocorrências, que se manteve constante até 2006 no Estado, na RMSP e em Guarulhos, conforme o Gráfico 1.

Já na comparação das taxas de homicídios dolosos, há ligeiras diferenças nos dados de Guarulhos em relação ao Estado e à RMSP. Entre 1997 e 1999, manteve-se a tendência de crescimento, sendo que, no Estado, a taxa passou de 30,07, em 1997, para 35,43 homicídios dolosos por 100 mil habitantes em 1999; na RMSP, a mesma taxa passou de 44,52 para 51,79 e, em Guarulhos, de 41,38 para 58,81, um crescimento ainda mais acentuado do que o registrado no Estado e na RMSP. De 1999 até 2006, as taxas tanto do Estado quanto da RMSP apresentaram tendência constante de redução, passando para 15,22 homicídios por 100 mil habitantes no Estado, em 2006, e para 19,65 na RMSP no mesmo ano. Já no município em estudo, apesar da tendência de decréscimo entre

Gráfico 1

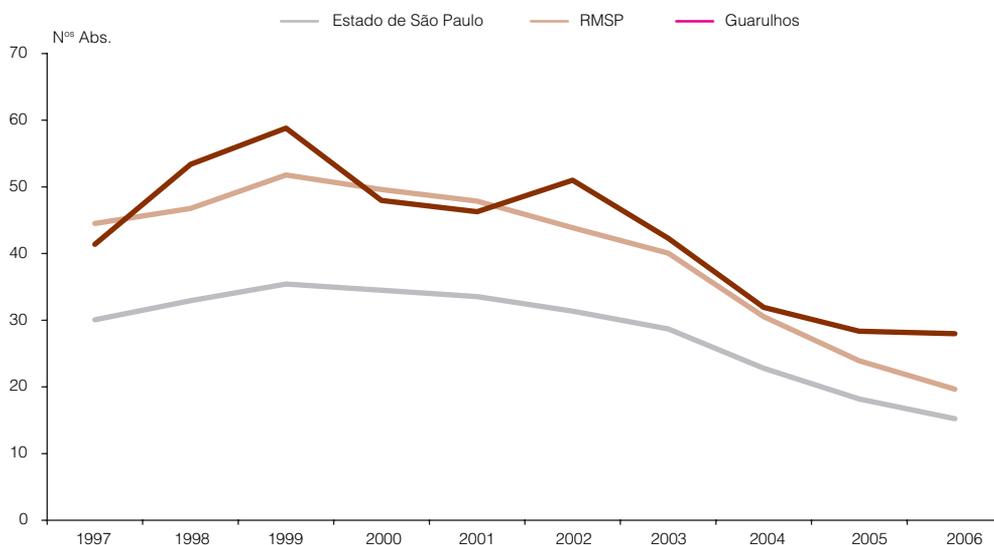
Ocorrências de Roubo
Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de Guarulhos – 1997-2006



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública/Delegacia Geral de Polícia – DGP/Departamento de Administração e Planejamento – DAP/Núcleo de Análise de Dados; Fundação Seade.

Gráfico 2

Ocorrências de Homicídios Dolosos
Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de Guarulhos – 1997-2006



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública/Delegacia Geral de Polícia – DGP Departamento de Administração e Planejamento – DAP/Núcleo de Análise de Dados; Fundação Seade.

1999 e 2001 (de 58,81 para 46,27 homicídios por 100 mil habitantes), houve ligeiro crescimento em 2002 (51,00 homicídios por 100 mil habitantes), seguido de nova tendência de diminuição até 2006, ano em que a taxa chegou a 27,98 homicídios por 100 mil habitantes. É importante observar que a diminuição da taxa de homicídios dolosos entre 2002 e 2006 ocorreu de forma mais lenta do que o observado no Estado e na RMSP, levando a supor que ainda há causas desse tipo de crime a serem enfrentadas pela sociedade e pelo poder públicos locais.

Na visão dos operadores da Polícia Civil entrevistados, os homicídios dolosos estão relacionados às condições socioeconômicas, especialmente aos baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), sendo, portanto, mais freqüentes nos bairros onde a população vive em condições de maior vulnerabilidade social. Assim, os homicídios dolosos tendem a ocorrer com mais freqüência nas regiões periféricas, como no bairro Pimentas e nos bairros no norte do

município. O motivo muitas vezes é circunstancial, como resultado de conflitos relacionados ao uso de álcool. Para os entrevistados, o tráfico de drogas também tem grande influência nesse tipo de crime, especialmente no caso de disputas por pontos de venda e comando de regiões e acertos de contas com usuários endividados. Porém, é difícil avaliar a acuidade dessas percepções, uma vez que poucos são os casos efetivamente solucionados pela polícia.

De acordo com informações da delegacia especializada em homicídios, no que diz respeito aos casos esclarecidos, a maioria dos autores desse tipo de crime é jovem, com idade entre 16 e 25 anos, do sexo masculino, residente no município e que, muitas vezes, age a mando de outros. Geralmente, os criminosos moram perto do local do crime, têm pouca escolaridade e são de famílias de baixa renda. As vítimas também não se afastam muito desse perfil e muitas vezes pertencem à mesma comunidade de seus algozes ou a bairros vizinhos.

CARACTERÍSTICAS DA VIOLÊNCIA IDENTIFICADAS NO MUNICÍPIO

Não obstante a diminuição da criminalidade violenta em Guarulhos, observada nas taxas de homicídios dolosos e roubos, as entrevistas com os profissionais da área social da prefeitura e de organizações não-governamentais que atuam direta ou indiretamente com questões relacionadas à violência e criminalidade apontam a ocorrência de muitas outras formas de violência, que escapam ao *mainstream* das mensurações tradicionais da segurança pública. Exemplos notáveis são as que vitimam crianças e adolescentes, tais como estupro, agressão física e lesão corporal, abuso sexual que ocorre dentro do espaço doméstico, exploração sexual e trabalho infantil. Para os profissionais entrevistados, destaca-se, em relação a essas formas de violência, a associação entre violência doméstica e o abuso de álcool ou o uso de entorpecentes.

Segundo os entrevistados, a comercialização e o uso de maconha, cocaína e crack ocorrem em todos os segmentos sociais, com maior ou menor intensidade. O tráfico de entorpecentes se dá, em diferentes escalas, em quase todos os bairros, embora concentre-se nos núcleos de favelas. Além disso, como atividade econômica, o tráfico exerce enorme atração sobre a população mais pobre, especialmente jovens e adolescentes do sexo masculino, que encontram nele uma alternativa rápida e fácil de renda que, na maior parte das vezes, sustenta a família, dá acesso aos bens de consumo e confere poder e *status* dentro das comunidades.

Segundo a delegacia especializada no combate ao tráfico de entorpecentes, apesar do grande número de flagrantes e apreensões, os pequenos traficantes são facilmente substituídos, o que torna extremamente difícil o combate a esse tipo de crime. O tráfico é muito pulverizado e atrai pessoas dos mais variados tipos, inclusive mulheres chefes de domicílio, que vêm na atividade uma alternativa para sustentar a família. Segundo a Guarda Civil Municipal, o aliciamento para o tráfico tem ocorrido cada vez mais cedo. A comercialização de drogas ocorre dentro e fora de escolas estaduais e municipais, e não envolve apenas adolescentes, mas também crianças que começam a frequentar o Ensino

Fundamental. Elas servem de ponte entre o traficante e o usuário e, dependendo da idade e da quantidade de entorpecentes que intermedeiam, ocupam posições diferentes na hierarquia do tráfico.

É importante observar que tanto os delegados como os profissionais e conselheiros que lidam diretamente com as vítimas de violência constataram o aumento do consumo associado às drogas. Filhos, irmãos, companheiros ou maridos dependentes tornam-se violentos, agridem familiares, esposas, mães, filhos e irmãos, muitas vezes roubando bens ou dinheiro de dentro dos próprios domicílios, já precários, para comprar droga.

O usuário de drogas, quando não está diretamente envolvido com o tráfico, não é mais penalizado com a prisão. Ainda assim, as pessoas que são vistas fazendo uso de entorpecentes, também apelidadas de “maconeiros”, “viciados” ou ainda “nóias”, são percebidas pelos agentes de segurança pública (policiais e guardas) e pela população como ligadas (direta ou indiretamente) ao criminoso – em outras palavras, como indivíduos “indesejados” que deveriam receber medidas punitivas severas (principalmente o encarceramento) e não tanto o tratamento e acompanhamento psicológicos previstos na lei. A recente mudança na legislação ainda não foi capaz de modificar o modo como parte da população encara o usuário de drogas, gerando reações de intolerância e discriminação.⁹

Os fatores que levam às situações de vulnerabilidade social e, no limite, à exclusão são materiais, sociais e humanos, e apenas quando tomados em conjunto e em relação entre si é possível entender de que forma atuam como geradores e reprodutores da violência. Apesar da situação economicamente privilegiada de Guarulhos, com amplo parque industrial desenvolvido e setor terciário em expansão, ainda há profundas desigualdades sociais. Destacam-se, especialmente, as diferenças no acesso aos serviços públicos entre regiões periféricas e centrais, e as dificuldades que as populações mais carentes, que vivem em habitações precárias, enfrentam para se deslocar pelo município, receber atendimento médico e obter renda. Nesse sentido, a situação de vulnerabilidade social significa falta de acesso às informações necessárias para o pleno exercício da cidadania e exclusão de pessoas devi-

do a sua origem social, local de moradia, tipo físico, postura, modo de vestir e de falar, entre outros.

Para os profissionais da prefeitura e de organizações não-governamentais que lidam diretamente com a população em situação de vulnerabilidade social, a dificuldade ou incapacidade de resolver problemas cotidianos, como obtenção de documentos, saber quais são os órgãos competentes para tratar cada questão e mesmo quais são os serviços oferecidos pela rede de proteção social do município, incluindo as entidades não-governamentais, constituem problemas particularmente relevantes.

Para além da limitação do acesso a serviços públicos, a situação de vulnerabilidade social leva também à segregação de um conjunto de pessoas segundo determinadas características socioeconômicas, que as situam no interior de determinados estereótipos sociais. Nos discursos tanto da polícia quanto da população é possível identificar uma cisão entre as pessoas que se enquadram no perfil do “cidadão” e aquelas que, por uma série de razões, entram no crime e deixam de ser vistos como detentores dos mesmos direitos.

Segundo um dos delegados entrevistados, é o caso, por exemplo, do “elemento” que, originário “de família desestruturada, em que o pai já foi preso, ou de casal separado, em que o filho é criado pelos avós ou pelo tio”, faz com que o sujeito “fique revoltado” e procure “más companhias”, associando-se a um “marginal.” O “marginal” também é identificado com a figura do “vagabundo,” do “zé mané,” do “vândalo” e do “pichador”, associados ao pobre, ao mendigo e ao morador de rua, que formam um grupo de “pessoas mal-intencionadas” e, por esse motivo, ameaçam o cidadão. Na rua, tornam-se indivíduos suspeitos, “maconheiros” ou “nóias”, criminosos em potencial, os quais devem ser afastados e impedidos de frequentar os espaços públicos.

A idéia de que essas pessoas não estão incluídas na esfera dos cidadãos é evidenciada quando a moradora da Vila Galvão, ao ser indagada acerca das medidas que o governo poderia tomar no sentido de diminuir a criminalidade e a violência, afirmou:

Moradora: Esse pessoal que está preso e vive às custas do nosso dinheiro, tem tudo que morrer. Tem que dar

uma segunda chance para quem roubou, para quem matou é a morte.

Entrevistador: O que as pessoas podem fazer para diminuir a violência?

Moradora: Ter mais consciência de que a vida do ser humano vale muito para tirar e que vai fazer falta para a família dela.

Na fala da entrevistada, fica claro que o valor da vida é diferente para o “cidadão” e para aquele que comete o crime, a tal ponto que a violência contra o infrator torna-se legítima. As pessoas qualificadas como “safadas”, “sem vergonha”, que “não servem”, que “não prestam”, ou mesmo “lixo” perdem o direito ao tratamento digno e humano a partir do momento em que são excluídas da esfera das pessoas de “bem” para entrar no “ciclo vicioso do mal”. Embora a entrada no mundo do crime seja frequentemente explicada por razões sociais (ausência dos pais, famílias desestruturadas, falta de educação, necessidade de subsistência, etc.), há um “lado ruim” intrínseco ao indivíduo, pelo qual o envolvimento em delitos é explicado. A necessidade de preencher “mentes vazias” com valores acerca do que “é o certo e o errado” reforça o argumento de que os jovens precisam ser educados desde cedo.

Porém, a exclusão social do outro pode se dar antes mesmo do enquadramento legal, ou seja, antes que o delito seja cometido. As formas de exclusão podem ser mais ou menos explícitas e mais ou menos violentas, dependendo do contexto e dos atores sociais envolvidos. Um exemplo é o caso do morador dos bairros periféricos ou da favela, locais concebidos como “foco privilegiado de criminalidade”, onde todos são suspeitos até que se prove o contrário. Embora essa associação seja feita tanto em relação aos homens quanto às mulheres, ela é particularmente contundente no caso do jovem do sexo masculino, morador da periferia, principalmente se ele for negro ou pardo.

Às vezes a pessoa vai, por exemplo, às vezes não tem como. Você pode vestir uma roupa, mas cara de pobre tem. Quer dizer, você chega lá e tal, que nem uns amigos meus que foram impedido de entrar lá

dentro. [...] No shopping [Bonsucesso]. [...] Na própria inauguração, uns colegas foram tentar entrar e foram impedido. [...] Eu mesmo quando entro num shopping, em qualquer lugar, eu sou seguido. Todos os meus amigos são seguidos. Às vezes a gente fica até... a gente fica até nervoso, muitas vezes. (R., 27 anos, morador do bairro Pimentas desde que nasceu).

Esse enquadramento do “outro” sob a ótica da “fundada suspeita”, como um dos fatores que levam esses jovens¹⁰ a serem vistos como criminosos em potencial, explica, em parte, a atitude discriminatória da polícia em relação aos moradores da favela, por exemplo, ou dos bairros periféricos, cujo perfil populacional enquadra-se nas características descritas anteriormente.

A polícia entra e bate. Como aconteceu de, muitas vezes, a polícia invadir minha casa, de invadir muitas casas lá, porque é perto da favela, então a polícia não quer nem saber se você não fuma, se você num cheira, se você num é traficante [...] Por que eles num sabe respeitar. É falta de respeito. [...] Eles não vê que a gente mora ali porque a gente não tem outra saída. Eles não vê que a gente mora ali, porque a gente não tem condições de comprar uma casa, eles não vê que a gente não tem condição, que a gente trabalha pra se manter. (L., 23 anos, moradora do Jardim Bananal há quinze anos).

Uma das formas de violência mais contundentes identificadas no decorrer do trabalho foi a policial. Ela foi manifestada tanto em entrevistas como em discussões em grupo, especialmente por adolescentes e jovens, entre 16 e 30 anos, moradores de bairros periféricos como Pimentas, Santos Dumont, Bananal, Cidade Seródio, favela das Malvinas, Jardim Primavera, Vila Nova Galvão, favela São Rafael, entre outros. A violência policial caracteriza-se, sobretudo, pelo abuso de poder nas abordagens, nos flagrantes e nas ações que implicam busca e apreensão. Os relatos de episódios envolvendo, sobretudo, a Polícia Militar são os mais variados possíveis e são direcionados, sobretudo, a adolescentes e jovens do sexo masculino, de cor parda ou negra, que são abordados na saída das escolas, nas ruas a caminho do trabalho ou de casa.

As formas de violência incluem agressões físicas e verbais (inclusive de cunho racista), ameaças de diversos tipos (ter a arma apontada para a cabeça, apertar o gatilho com o tambor vazio, atirar nos pés, etc.), interrogatórios, “passeios” de viatura sob ameaça de prisão ou de morte, entre outros. Nos casos mais graves, resultaram em homicídio. Esse tipo de violência não é exclusividade da Polícia Militar. Mencionaram-se agressões, por exemplo, por parte da Guarda Civil Municipal, mas ela também se dá na forma como as pessoas são atendidas pela Polícia Civil nas delegacias, ou por meio de extorsão em troca de um suposto benefício.

As razões para as formas de violência policial, embora bastante complexas, podem ser entendidas no escopo mais amplo das relações sociais, quando analisadas não apenas do ponto de vista das instituições que organizam as forças de segurança pública, mas também de como os próprios cidadãos, ao interagirem com elas, exprimem suas expectativas, representações e concepções acerca do que é segurança, policiamento e cidadania.

Boa parte desses episódios pode ser explicada a partir do entendimento que as instituições de segurança pública, assim como a população, têm da identidade das polícias e da guarda, do seu papel e das suas formas de atuação. A violência policial pode ser compreendida a partir das concepções de segurança pública hoje vigentes e do modo como o “outro” (seja ele o criminoso ou apenas provável suspeito) é visto, tanto pelos cidadãos, como por aqueles que detêm o uso legítimo da força.

Do ponto de vista sociológico, a identidade social dos indivíduos nunca é dada, mas sempre (re)construída de forma mais ou menos (in)certa e duradoura na atividade com os outros. Como foi mencionado anteriormente, a atribuição de identidade (no caso, “criminoso” ou “suspeito”) pelas instituições e agentes que estão em interação direta com os indivíduos só pode ser analisada dentro dos sistemas de ação nos quais o indivíduo está implicado e resulta de relações de força entre todos os atores envolvidos, bem como da legitimidade das categorias utilizadas. Segundo Dubar (2005, p. 139),

A 'formalização' legítima dessas categorias constitui um elemento essencial desse processo que, uma vez concluído, se impõe coletivamente, ao menos por um tempo, aos atores implicados. O processo leva a uma forma variável de rotulagem, produzindo o que Goffman denomina de identidades sociais 'virtuais' dos indivíduos assim definidos.

Nesse sentido, pode-se dizer que a violência exercida pelas instituições de segurança pública sobre determinados segmentos da população é um desenvolvimento de processos mais amplos de identificação e atribuição de categorias e classificações – que não necessariamente seguem critérios técnicos na definição da infração – a determinados grupos, anteriores ao uso legítimo da força na coibição da criminalidade. O processo de rotulagem desses grupos como “elementos suspeitos” *a priori*, que pode ser observado na violência policial da qual são vítimas, está relacionado à forma como a segurança pública é concebida pelos entrevistados, conforme será tratado a seguir.

CONCEPÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

As concepções de segurança pública identificadas nos discursos das instituições policiais, dos representantes do poder municipal, dos profissionais da prefeitura e de organizações não-governamentais que atuam direta ou indiretamente com questões relativas à violência e criminalidade e da própria população podem ser classificadas em duas vertentes distintas. Quando a questão é abordada do ponto de vista da “segurança” ou “segurança pública”, os elementos apontados com maior frequência são sempre o policiamento ostensivo e a atuação da polícia propriamente dita. Porém, quando a questão é abordada a partir do binômio “violência” e “criminalidade”, as soluções apontadas vão no sentido da prevenção, por meio de ações sociais do governo, principalmente a educação.

Essa dicotomia fica clara quando são comparadas as reivindicações apresentadas pela população nas três reuniões de Conseg a que a equipe assistiu, as discussões em grupo e as entrevistas realizadas na rua, com moradores da Vila Galvão, bairro de classes média e alta de Guarulhos. Mesmo entre os moradores de bairros periféricos, como Pimentas e

Santos Dumont, quando se referem especificamente aos problemas de segurança pública, queixam-se de que há pouco policiamento no bairro – malgrado os relatos de violência policial apresentados durante as discussões.

A idéia de que “a polícia deve ser respeitada pelo cidadão, e temida pelo bandido” e que “polícia na rua inibe a criminalidade”, defendida por alguns representantes da Polícia Civil entrevistados, encontra ressonância na população, principalmente naquela residente em bairros privilegiados como a Vila Galvão e a Vila Rosália.

Segundo o delegado titular do 4º DP, a diminuição nos índices de homicídios na região do Pimentas é resultado, sobretudo, da “visibilidade do policiamento concentrado”, junto com a maior eficácia da Polícia Civil em investigar e prender os responsáveis.

Nessa concepção, portanto, o que garante a segurança são a presença e a ação da polícia – especialmente a militar – na rua. A maioria dos entrevistados da Vila Galvão apontou como um dos principais fatores responsáveis pelos problemas de segurança do bairro a “falta de policiamento”, indicando o quanto o trabalho ostensivo da Polícia Militar contribuiria para aumentar a “sensação de segurança”.

Então, daquele lado ali, porque falta a presença de policial. [...] Eu nunca vi ninguém tomando uma geralzinha básica. Não que eu acho importante, que eu gostaria de ver isso, tal e tal. Eu me sinto seguro, se eu visse [...] Tá faltando ronda, talvez seja isso, ronda mesmo, uma ronda mais ostensiva, com passagem, com parada, verificar as pessoas se tá tudo bem, se tá tudo em ordem. Sentir a presença acho que conforta. Eu me sentiria mais seguro. (L.C., 33 anos, morador da Vila Galvão há oito anos).

Contudo, o mesmo tipo de policiamento ostensivo, com abordagem de pessoas na rua é fonte de insegurança, quando realizado de forma discriminatória e violenta, como no caso dos moradores de bairros periféricos, especialmente para jovens e adolescentes do sexo masculino, de cor negra ou parda.

As polícia de boje em dia não tem treinamento adequado. Que nem teve uma vez que tava eu e um co-

lega, que nós tava descendo pra quadra pra jogar bola, aí os policial veio e a aí a tenente foi e abordo nós e bateu mais n'eu, só porque nós era preto e ela era branca. Falou que se pegasse nós à noite ia matá nós, ia levá nós lá pra estrada da Candinba e ia matá nós. Aí chamou reforço e ficaram cum nós lá até... meio-dia. Todo mundo saiu, aí saiu vários e eles xingando nós eles ainda. Num tem treinamento nenhum os polícia daqui de Guarulbos. (J., 21 anos, morador do Santos Dumont desde que nasceu).

Na perspectiva dos jovens que sofrem com a violência policial, dos profissionais que lidam com adolescentes em conflito com a lei e em situação de risco social e dos moradores de bairros economicamente desfavorecidos, o aprimoramento da atuação da polícia requer, por um lado, a garantia das condições de trabalho, conferindo maior segurança com melhores equipamentos e, principalmente, o aumento do salário e a valorização do policial. Por outro lado, é preciso oferecer preparo e treinamento adequado para “enquadrar as pessoas corretamente dentro da lei”, ou seja, com respeito pelo outro (seja ele suspeito ou criminoso) e sem violência.

Na perspectiva dos moradores dos bairros economicamente mais favorecidos (Vila Galvão e Vila Rosália), com relação à atuação do poder público, outro fator importante para garantir a segurança é a punição. Leis mais severas, que minimizem a “sensação de impunidade”, seriam outra forma de aumentar ou preservar a segurança. As punições variam desde a multa – até mesmo para pedestres –, passando pela prisão até a pena de morte. Essa concepção de segurança pública transmite fortemente a idéia de que é preciso uma espécie de “limpeza social” dos cidadãos considerados “indesejáveis” (traficantes, usuários de drogas, moradores de rua e criminosos em geral). Essa concepção encontra-se enraizada na forma como o “outro” é identificado e reconhecido em relação aos indivíduos que se enquadram como “cidadãos.”

Essas periferias, de uns dez anos pra cá mudou. A bandidagem foi extinta. Na época a polícia, a Rota em si fez uma limpeza e as pessoas que estavam, moravam nesses lugares, o que ficou morreu, os que se

salvaram, fugiram e os que ficaram escondidos tentaram se recuperar para a sociedade. E tem os que ficaram perdidos, indigentes, hoje vivem nas ruas. (J.R., 47 anos, morador da Vila Rosália há quarenta e quatro anos).

Quando a questão é colocada de forma mais ampla e o governo municipal é chamado a intervir para diminuir a violência e a criminalidade, as concepções acerca do que deve ser feito mudam para um conjunto de ações preventivas. Nas reuniões dos Conseg, por exemplo, é interessante observar que, gradualmente, a intervenção da prefeitura em melhorias de infra-estrutura urbana – especialmente a iluminação pública –, que não é considerada “um problema de polícia” têm sido incorporadas como ações que contribuem para melhorar a segurança pública.

Entretanto, quando se pensa especificamente em diminuição da “violência e da criminalidade”, a maioria dos entrevistados, independentemente do grupo social (jovens da periferia, moradores da Vila Galvão, homens, mulheres, etc.) aponta a educação como solução, em primeiro lugar, em seguida a melhoria da infra-estrutura urbana e, em terceiro, a garantia de oportunidades de emprego e renda para os jovens.

A educação é pensada, sobretudo, como qualificação para o trabalho. Para os jovens moradores de bairros periféricos, ela não tem sentido se não for ponto de partida para a entrada no mercado de trabalho.

Porque às vezes você dá estudo pra pessoa, e a pessoa num arruma emprego. [...] E ela já pensou em largar essa faculdade, por causa disso, né? Que que adianta você estudar e você não ter um emprego? (R., 27 anos, morador do bairro Pimentas desde que nasceu).

Além de oferecer serviços públicos essenciais, como água, luz, esgoto, atendimento médico, vagas em creches e escolas, alternativas de cultura e lazer, que garantam um mínimo de qualidade de vida à população, o governo municipal é instado a ordenar o uso do espaço público. Essa é uma demanda tanto de profissionais ligados à gestão municipal (Secretaria da Habitação, dos Esportes, da Cultura) como de representantes da sociedade civil organizada e da população. Segundo a Polícia Civil, por exemplo, fisca-

lizar as invasões e impedir a regularização de ocupações precárias evitaria o crescimento desordenado do município, formando núcleos de favelas ou bairros distantes, com poucas vias de acesso, onde a polícia tem maior dificuldade de penetração, permitindo que esses locais se tornem “focos de criminalidade”. Além disso, discute-se amplamente a possibilidade de limitar o horário de funcionamento dos bares, o que contribuiria para reduzir o consumo de álcool e, conseqüentemente, as formas de violência e os crimes associados ao abuso de bebidas alcoólicas.

Do ponto de vista dos profissionais da prefeitura e de organizações não-governamentais que lidam diretamente com a população em situação de vulnerabilidade social, a criminalidade e a violência poderiam ser minimizadas mediante um esforço por parte do governo municipal de sensibilizar, conscientizar e informar a população sobre as principais formas de violência, como denunciá-las aos órgãos competentes e quais providências tomar. Porém, mais importante que isso seria o fortalecimento e a integração da rede de proteção social, para que as pessoas em situação de vulnerabilidade tenham acesso às condições básicas de sobrevivência (e não encontrem no crime uma alternativa para geração de renda). Para esses profissionais, o investimento nos jovens entre 16 e 24 anos é primordial:

Isso resulta também da ociosidade, porque na região não tem nenhum tipo de lazer, cultura, profissionalizante, nada, não tem nada voltado pro adolescente. Se não tem pra criança, que é o básico que é a creche, não tem nada pro adolescente. Praqueles que moram num bairro melhor, que têm uma renda maior e podem pagar um curso, você ainda, os adolescentes são bem assistidos. Nesses bairros que são bem precários, com família com dificuldades muito grandes financeiras, então os seus filhos já não encontram na escola aquela acolhida, aquele preparo para a cidadania. E aí muitas vezes eles não têm o interesse de ir pra escola. [...] E adolescente parado sei lá, na porta da escola, parado assim, pra um policial, é um motivo pra ele abordar, muitas vezes ser violento. (Conselheira tutelar).

Essa visão está em consonância com aquilo que os jovens moradores de bairros periféricos, como a

favela das Malvinas e o Santos Dumont, explicitaram na discussão em grupo:

Colocar bastante serviço pra esse pessoal desenvolver mais é, tipo, pra esses jovens sair da droga, pra diminuir mesmo a violência, e acabar com esses policial corrupto, folgado, [...] que faz isso co'as pessoa, por exemplo, chuta, maltrata, quer bater, quer espancar, quer machucar. (W., 23 anos, morador da favela das Malvinas há 17 anos).

Mas o que as pessoas, como cidadãos, podem fazer para diminuir a violência e a criminalidade? Quando essa questão foi colocada nos grupos de discussão ou nas entrevistas à população, as respostas foram as mais variadas possíveis. Elas vão desde a interiorização do conceito de cidadania, que implica o respeito e a aproximação em relação ao outro, à segregação e ao fechamento no interior do espaço privado, evitando o confronto com o outro que se vê e é visto como diferente.

Cabe ao cidadão, portanto, não apenas “ser menos violento no trânsito, ser menos egoísta, dando lugar ao deficiente e ao velho”, mas também participar ativamente da segurança da sua região, denunciando, reclamando e exigindo a atuação do poder público no bairro onde mora. Por um lado, alega-se que se as pessoas deixarem de consumir drogas, provavelmente o tráfico perderá a força. Na discussão com os jovens moradores do distrito Bananal, esse foi o aspecto mais enfatizado, uma vez que a convivência com esse tipo de crime é muito mais intensa em seu cotidiano do que em outras realidades sociais. Por outro lado, também se afirma que é preciso “não se expor” ao olhar do outro que não tem os mesmos bens:

Manter os portões fechados, trancar os seus portões, evitar chegar com o som alto, mostrando que tem som bom no carro, procurando se mostrar menos, mostrar menos o que tem pra não ser tão visado. (H., 23 anos, morador da Vila Galvão há cinco anos).

A atitude do cidadão é determinada, em grande parte, pela forma com que seus outros sociais (as diferentes classes sociais) são identificados e percebidos no espaço urbano. Nesse sentido, as propostas de ações referentes à segurança pública tendem a se orientar a partir das percepções que as pessoas têm dos seus

problemas sociais, da maior ou menor proximidade com a realidade vivida e experimentada pelo outro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção da violência e da criminalidade como questão central no debate público sobre gestão dos problemas sociais urbanos tem contribuído para acentuar posições cada vez mais acirradas no imaginário do público e da polícia, baseadas, sobretudo, na idéia de que a sociedade atual enfrenta um verdadeiro “combate” ou “guerra” contra o crime (PONCIONI, 2007). Tal posição é corroborada em inúmeras pesquisas de opinião que demonstram a adesão da maioria das pessoas no Brasil

a pressupostos conservadores em termos de políticas públicas na área de segurança. Como regra, a opinião pública parece demandar crescentemente medidas ‘mais duras’ contra o crime, manifestando-se a favor de propostas como penas mais gravosas, redução da idade penal, pena de morte ou emprego das Forças Armadas em tarefas de policiamento nas grandes cidades, além da construção de mais presídios e do aumento do número de policiais nas ruas (ROLIM, 2007, p. 37).

Tais pressupostos encontram ressonância nas convicções que consolidam o trabalho policial e estão, também, informadas por uma marcante tradição anti-humanista, pela qual a violência tende a ser “naturalizada” sempre que é dirigida àqueles que vivem às margens das sociedades modernas, nomeados na subcultura policial como “vagabundos”, “o que se transforma, na prática, na idéia de que os infratores ‘merecem’ um tratamento duro ou violento” (ROLIM, 2007, p. 35).

A questão aqui colocada é para quê e para quem se faz o policiamento, isto é, com base na concepção de “guerra contra o crime” e de que é preciso tratar o infrator com rigor, a demanda e oferta de políticas de segurança pública não têm saído muito dos moldes tradicionais da visibilidade e ostentação de força, cujo objetivo é propiciar uma (suposta) sensação de segurança ao cidadão.

A pesquisa realizada por Ramos e Musumeci (2005) no Rio de Janeiro, em 2003, indicou que a

maioria da população carioca apoiava a continuidade das batidas realizadas pela Polícia Militar, “consideradas úteis para prevenir a criminalidade, averiguar irregularidades nos veículos e apreender armas e drogas, ou então para transmitir segurança aos cidadãos” (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 206). Entretanto, a pesquisa qualitativa com a PM, embora indicasse que tais operações obedecem a rigoroso planejamento, apontava também que elas não detêm nenhum tipo de controle, registro ou avaliação dos seus resultados concretos, em termos de prisões, apreensões ou quedas dos índices criminais. Tais resultados, aliás, sequer são levados em conta, “o que sugere que o efeito visibilidade, e não a eficácia preventiva/repressiva, constitui o propósito central das blitzes.” (RAMOS; MUSUMECI, 2005). A contradição entre o complexo grau de planejamento das operações – que estabelece com precisão os locais, os horários, o efetivo a ser empregado e a duração segundo uma estratégia de ocupação de vias com maior incidência de crimes – e a total ausência de controle do resultado das abordagens, impossibilitando qualquer avaliação da eficácia ou do custo-benefício dessas operações, revela que a escolha de estratégias não está assentada em critérios racionais e objetivos.

O apoio da população às batidas policiais, independentemente de sua eficácia, observado no Rio de Janeiro vem ao encontro de uma das concepções de segurança pública observadas em Guarulhos, segundo a qual a sensação de segurança propiciada pela visibilidade da viatura policial é mais relevante que seu efeito real na inibição da violência ou da criminalidade. Nesse sentido, a atribuição mais comumente identificada pela população em relação à Polícia Militar é a vigilância por meio do policiamento ostensivo e o poder de intervenção no sentido de preservar a ordem pública. Por essa razão, o trabalho da polícia e a sensação de “segurança” são medidas pela frequência com que as viaturas e as guarnições são vistas circulando ou realizando ações no bairro.

Por um lado, isso coloca a atuação da polícia, representada pela Polícia Militar ou pela Guarda Civil Municipal, por meio da instalação de bases, postos e/ou batalhões, ou por meio do maior número de viaturas e efetivo circulando, entre as principais exigências

da população nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança – Conseg.

Eles cobram muito (nas reuniões do Conseg da Vila Galvão) questões pessoais mesmo. ‘Tem um prédio, que era preciso ronda ali, porque [...] Mas é mais particular, porque não é coisa da gente mesmo, né? Eles acabam querendo o uso (da guarda) pra eles. E a gente não pode fazer particular.’ (GCM, Base Jardim City).

Por outro lado, quando a polícia é procurada pelo cidadão, ela passa a ser chamada a intervir nos mais variados tipos de ocorrências que, muitas vezes, não constituem um delito ou ato infracional propriamente dito. Segundo entrevistados da Polícia Civil, cerca de 20% dos casos atendidos nas delegacias são ocorrências não tipificadas como crime, os quais constituem, na realidade, problemas relativos à preservação ou ao acesso a direitos individuais. Geralmente, o encaminhamento dado a essas ocorrências é a orientação para procurar entidades de assistência. Mesmo assim, os delegados fazem o boletim de ocorrência, ainda que não seja uma questão criminal, pois há o entendimento por parte da população de que essas questões precisam ser registradas de algum modo. Dessa forma, sente que está sendo (bem) atendida.

Mas veio aqui. Se você não faz o boletim de ocorrência, ele vai na Seccional e diz que foi mal atendido aqui na delegacia! Ou vai no fórum. Ele não diz que o pleito dele não é um problema de polícia. [...] Então, é mais fácil fazer um boletim pra ele e mandar ele embora (Delegado do 4º DP).

Ela sai daqui com o boletim de ocorrência, satisfeita [...] Você chega a tranquilizar a pessoa, entendeu, mesmo que aquilo não seja crime (Delegada da DDM).

É interessante observar que, para os entrevistados da Polícia Civil, o reclamante muitas vezes não tem clareza de que a sua queixa não configura um crime. Ainda segundo a Polícia Civil, isso se deve à falta de entendimento da população em relação aos seus direitos e deveres. Por parte dos agentes de segurança, está claro que a sua atribuição é pertinente à esfera dos atos qualificados como ilícitos e que, portanto, podem ser enquadrados dentro da lei. Nesse sentido, qualquer outra demanda por parte do cidadão que

não se encaixe no enquadramento funcional do órgão é matéria de “assistentes sociais” – o que, segundo Rolim (2007), seria uma forma de negar a presumida “essência” da atividade policial, a repressão ao crime. Porém, o próprio cidadão também demanda a arbitragem da polícia para a esfera do cotidiano e das relações privadas. Alguns exemplos são transações comerciais malfeitas e “problemas familiares”, tais como conflitos de casal que não resultam em violência física (o marido sai de casa; a mãe impede o pai de ver o filho quando ela detém a guarda, entre outros).

A idéia de que a polícia é quem tem o poder de intervir na regulação da ordem estende-se, portanto, à Polícia Civil – mas é importante observar que ela acaba colando-se também à identidade da Guarda Civil Municipal, vista como mais uma variante das Polícias Civil e Militar. Espera-se, assim, que a intervenção repressora/punitiva associada às instituições policiais sirva como forma de organizar elementos dissonantes e gerir conflitos interpessoais, estabelecendo a ordem por meio do uso simbólico da força e da hierarquia. Se, por um lado, a visibilidade da força policial nas ruas é o que desperta a sensação de segurança nos cidadãos, por outro, o medo que a polícia desperta noutrem é o que leva muitos a buscarem nas instituições policiais soluções para conflitos que não são tipificados como crime. Em ambos os casos, privilegia-se o caráter repressivo/punitivo das instituições policiais, reiterando-se a expectativa de repressão do outro.

Para os agentes de segurança pública, os outros a serem reprimidos se definem por meio da dinâmica das condições sociais que propiciam o aumento e a disseminação das principais formas de violência e criminalidade. Segundo esses agentes, a violência e a criminalidade são resultado da combinação entre características sociodemográficas e a situação geográfica particular de Guarulhos, nomeadamente no que diz respeito à presença das favelas, dos presídios, das três rodovias e do aeroporto internacional.

Porém, os fatores geradores e reprodutores da violência e da criminalidade não constituem unicamente o resultado de determinantes socioeconômicas e espaciais características apenas do modo como o município se desenvolveu historicamente e de como as populações se distribuíram em condições desiguais

nas diversas localidades. Na realidade, as raízes da violência são muito mais complexas e derivam dos conflitos inerentes aos processos de interação social entre membros de um mesmo grupo, ou entre membros de grupos sociais diferentes. Do ponto de vista da análise das interações sociais, os mecanismos que explicam o conflito só podem ser compreendidos no interior dos *sistemas de ação* nos quais ocorrem as *negociações identitárias* entre indivíduos, nomeadamente, a *atribuição* de “identidades genéricas que permitem aos outros classificar alguém como membro de um grupo, de uma categoria, de uma classe” (DUBAR, 2005, p. 137). Tais atos de atribuição, entretanto, não necessariamente correspondem às “identidades para si” ou identidades singulares que os próprios indivíduos se atribuem, gerando um “desacordo” entre a identidade social “virtual” conferida a uma pessoa e a identidade social “real” que ela mesma se atribui.

Uma das resultantes mais importantes desse processo é a “rotulagem” sistemática de determinados grupos sociais segundo “esquemas de tipificação” (BERGER; LUCKMANN, 1999) em torno de um número limitado de características socialmente significativas que compõem uma imagem fluida do “elemento suspeito” ou “subcidadão”, principal alvo das ações e políticas de segurança pública. Porém, os resultados da pesquisa apontam que a atribuição de tipos identitários também pode ser observada em relação às instituições policiais e à Guarda Civil. A falta de clareza em relação às suas atribuições é reveladora do quanto as concepções sobre policiamento e segurança pública permanecem limitadas e conservadoras, com pouco espaço para novas idéias, formas diferenciadas de atuação e, principalmente, de relacionamento com o cidadão fora da ótica repressiva/punitiva.

O que está em discussão não são apenas as ações dos agentes de segurança e das instituições detentoras do uso legítimo da força sobre a população, mas o pressuposto subjacente a essa dinâmica de interações sociais: a concepção de *cidadania*. Embora muito se discuta hoje sobre a instituição de uma nova polícia, denominada “cidadã”, desde que “houve a instituição de um modelo estruturado para garantir as relações internas reguladas por princípios de

igualdade e de respeito aos direitos humanos, pois esta é a conduta exigida para o policial cidadão, no desempenho de sua função junto à sociedade”, (CORRÊA, 2007, p. 41), questiona-se a efetividade desse processo, dadas as evidências apontadas pela pesquisa da existência, no mesmo espaço público, de vivências distintas dos grupos sociais que convivem em Guarulhos no que diz respeito às oportunidades de participação e aos direitos de cidadania.

Há ampla literatura¹¹ sobre o tema no Brasil que reflete acerca da coexistência de “cidadãos” e “não-cidadãos”, “ocupando diferentes posições na sociedade e, conseqüentemente, não dispendo dos mesmos direitos. A situação de *não-cidadania* corresponde à não participação mínima no conjunto dos direitos instituídos e legitimados” (CORRÊA, 2007, p. 42). Uma das formas mais contundentes de manifestação da situação de não-cidadania é a separação entre infratores ou “criminosos” ou pessoas sob “fundada suspeita”. Apesar dos avanços observados em relação à conduta policial com a introdução de novas formas de atuação, mais próximas da sociedade, o aprimoramento das técnicas e os cursos de formação, ainda é possível observar algumas resistências. Em pesquisa realizada por Corrêa, em 2005, na Polícia Militar da Paraíba, alguns policiais entrevistados se manifestaram contrários à idéia de tratar “bandidos como se fossem cidadãos”, uma vez que “cidadão é cidadão, bandido é bandido, não dá pra confundir as coisas”. Embora a introdução de disciplinas como Direitos Humanos e Cidadania seja bem vista e tenha coibido excessos, 2,07% dos entrevistados acreditam que essa conduta “enfraquece a polícia” porque “protege o bandido”.

Todavia, a situação de não-cidadania não é geradora de violência somente em termos do delito ou da suspeita do delito, mas contribui para a sua reprodução a partir do momento em que o acesso aos recursos básicos para a sobrevivência e o bem-estar não estão garantidos pelo Estado. Como visto, as formas de violência são muito mais sutis, e têm suas raízes no modo como os diferentes grupos sociais interagem e atribuem uns aos outros categorias mutuamente excludentes, de “cidadãos” e “não-cidadãos”.

Notas

1. O trabalho foi desenvolvido pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – Ilanud/Brasil, em parceria com a Secretaria de Assuntos de Segurança Pública do Município de Guarulhos, e contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp.
2. No total, foram contatadas cinco organizações não-governamentais, geralmente indicadas pela prefeitura de Guarulhos, pelo seu trabalho de apoio na prestação de serviços às vítimas de violência (violência contra a mulher, a criança e o adolescente, atendimento especializado ao adolescente infrator em situação de liberdade assistida, instituições de apoio à infância, à tóxico-dependência e à Aids, além de uma organização que dá cursos de capacitação profissional).
3. As dinâmicas de trabalho originalmente propostas tiveram por objetivo a condução de grupos focais. Nesse sentido, a preocupação da moderadora foi, em todos os grupos, encorajar a interação entre os participantes, o que caracteriza um grupo focal (BARBOUR, 2007). A rigor, entretanto, nem sempre os grupos obedeceram a essa dinâmica, daí a preferência por denominar o trabalho como “discussões em grupo”, pois nesses casos, prevaleceu a interação entre a moderadora e cada participante individualmente.
4. Para os objetivos desta pesquisa, o principal critério de recrutamento da população para a participação nos grupos de discussão foi o local de residência. Em segundo lugar, a faixa etária. Nesse sentido, interessava conhecer as diferenças nas percepções sobre violência entre moradores mais antigos e mais novos. Por essa razão, foram conduzidos grupos com jovens, adultos e idosos. Sempre que possível, procurou-se separar os jovens dos adultos. A faixa etária dos participantes da pesquisa variou entre 18 e 70 anos de idade.
5. Segundo os manuais de pesquisa com grupos focais, três ou quatro grupos são suficientes para satisfazer os objetivos da pesquisa. Contudo, a mesma questão pode suscitar pontos de vista distintos, uma vez que diferentes pessoas vivenciam o mesmo problema de maneiras diversas. Uma das estratégias para dar conta dessa diversidade consiste em criar grupos cujos participantes tenham o máximo de similitude entre si e tenham diferenças significativas em relação aos componentes dos outros. A homogeneidade intragrupo faz com que

os indivíduos se percebam num ambiente “familiar” e, desse modo, sejam incentivados a dizer o que lhes ocorre. A heterogeneidade intergrupos, por sua vez, permite avaliar o grau de aproximação ou de distanciamento entre vários tipos de pessoas (MORGAN, 1998).

6. Optou-se por trabalhar com grupos já formados, facilitando assim o processo de recrutamento. Foi o caso das mulheres atendidas pelo programa Renda Cidadã, pelos homens que freqüentavam o curso de marcenaria do Instituto Meu Futuro e os jovens participantes do ProJovem. As vantagens desse recurso consistem em reunir, no mesmo local, data e horário combinados, pessoas que já têm certa familiaridade entre si, partilham as mesmas origens socioeconômicas e já se encontram divididas segundo o gênero.

7. Dados atualizados pela Fundação Seade, 2008.

8. Segundo a Coordenadoria de Assuntos Aeroportuários, o aeroporto gera cerca de 30.000 empregos – por volta 1.800 diretos e o restante distribuídos pelas agências e serviços que o mesmo oferece. Embora Guarulhos tenha um parque industrial considerável, recentemente, os impostos arrecadados pelo município do setor de serviços superaram os da indústria. Entre os serviços, destacam-se a rede hoteleira, os escritórios aduaneiros (exclusivamente devido à presença do aeroporto no município) e os escritórios da Receita Federal, pela exportação. Por conta disso, recentemente foram criadas carreiras de administração aeroportuária e logística nas universidades guarulhenses.

9. Segundo Becker (apud DUBAR, 2005), a identidade desviante é forjada no decorrer de um processo que constitui uma transação entre um grupo e um indivíduo considerado que transgressor uma norma. Para o autor, não é somente a transgressão, mas sobretudo a *rotulagem* pelos outros que constitui o desvio. Desse modo, a identidade desviante é o produto de uma transação entre a identificação imposta pelo outro e a subcultura do grupo desviante, o que acaba fazendo do ato desviante a causa de seu status principal (p. 138).

10. Segundo Guimarães (2004), o que o faz ser confundido com um assaltante é o pressuposto, implicitamente aceito na sociedade brasileira, de que a maioria dos que agem contra a lei é negra. A cor torna-se signo de origem social, isto é, de um *status* atribuído ao negro que o torna suspeito, em princípio.

11. Ver, por exemplo, Santos (2000) e Carvalho (2001).

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, M. et al. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: UNB, 2002.

ABREU, R. et al. Tendências recentes de expansão metropolitana e intra-municipal: o papel da migração no caso do município de

Guarulhos – SP. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 13., 4 a 8 de nov. 2002, Ouro Preto - MG, *Anais...* Ouro Preto - MG 2002. Mimeografado.

BARBOUR, R. *Doing Focus Groups*, The Sage Research Kit. London: Sage Publications, 2007.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1999.

- CARVALHO, J.M. de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CORRÊA, R. do S. da S. Discutindo cidadania com policiais militares da Paraíba. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, n. 2, p. 40-49, 2007.
- DUBAR, C. *A Socialização – construção das identidades sociais e profissionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- GUIMARÃES, A.S. *Preconceito e discriminação*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- LEANDRO, E. (Org.). *Formação de uma metrópole*. São Paulo: Paralelo, 1998.
- MIRAGLIA, P. Os Municípios e a Segurança Pública. In: LIMA, R.S. de; DE PAULA, L. (Org.). *Segurança Pública e violência*. São Paulo: Contexto, 2006.
- MORGAN, D. *Focus Groups as Qualitative Research*. Newbury Park: Sage Publications, 1998.
- PIETÁ, E. *Revirando a história de Guarulhos*. São Paulo: Cajá, 1992.
- PONCIONI, P. Tendências e desafios na formação do policial no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, n. 1, p. 22-31, 2007.
- RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- RANALLI, J. *Cronologia Guarulhense*. [S.l.: s.n.], 1986. 2 v.
- RIBEIRO, S. *Guarulhos: uma explosão – uma breve história*. São Paulo: Maitiry, 1995.
- ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, n. 1, p. 32-47, 2007.
- SANTOS, C.J.F. *Identidade urbana e globalização – a formação dos múltiplos territórios em Guarulhos/SP*. São Paulo: Annablume, 2006.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 2000.

LIANA DE PAULA

Socióloga pela Universidade de Brasília e Assistente de direção da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente.

MELISSA DE MATTOS PIMENTA

Socióloga pela USP e Coordenadora de Pesquisa do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Professora na Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Artigo recebido em 8 de setembro de 2008.

Aprovado em 30 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

DE PAULA, L.; PIMENTA, M.M. Quem precisa de polícia?: criminalidade, violência e concepções de segurança pública no município de Guarulhos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 53-69, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.