

Crime, controle do crime e governança democrática

Antonio Oliveira

Professor do Departamento de Ciência Política da UFBA

Este artigo pergunta como se pode conviver com a multiplicidade de agentes institucionais envolvidos na prestação de serviços de segurança. A criminalidade e a violência alimentam o debate público e justificam a adoção de medidas na área do policiamento: policiamento comunitário; prevenção situacional; e tecnologias. A fragmentação, a diversificação e a dispersão do policiamento impõem a pergunta sobre a prestação de contas das agências que se encarregam desse serviço. Como torná-las responsáveis e perante quem elas serão responsáveis são questões importantes para a governança democrática.

Palavras-chave: cidadania, violência, policiamento, crime, governança democrática

This article questions how we can live with the numerous different institutional agents involved in the provision of security services. Crime and violence feed public debate and justify the adoption of certain measures, such as community police, situational prevention, and the use of technologies. The fragmentation, diversification and dispersion of policing force one to enquire about the accountability of the agencies in charge of this service. How to make them responsible and in relation to whom they will be responsible are important matters for the democratic government.

Keywords: citizenship, violence, policing, crime, democratic governance

Introdução

Recebido em: 06/06/09

Aprovado em: 01/08/09

Na década de 1990, o crime e o controle do crime invadiram o centro do debate público no Brasil, e, por conta disso, tornaram-se objeto de discussão as medidas adotadas para controlar o delito em uma sociedade democrática. Este artigo pretende contribuir para essa discussão, ou seja, para a análise das ações de policiamento realizadas pelo poder público e por pessoas privadas e suas possíveis implicações para a democracia. Aqui, “crime” é o ato sancionado pelo Código Penal e suas cifras na cidade do Salvador serão tomadas como referência para a discussão. Os números empregados são aqueles produzidos pela Polícia Civil, pois eles fornecem dados a respeito de delitos para períodos relativamente longos e contínuos.

Além disso, a manutenção de algumas categorias criminais usadas pela polícia em Salvador, desde 1990, permite maior confiança na comparação entre os indicadores de uma mesma infração ao longo dos anos, embora os registros policiais apresentem imprecisões: há dados para determinado período, mas, em um momento subsequente, eles são suprimidos, e se torna difícil de saber se eles foram englobados em uma categoria mais abrangente ou simplesmente deixaram de aparecer nas estatísticas. Porém, não há medidas do crime exatas e definitivas¹. Seria necessário, então, comparar os dados produzidos por agências que de algum modo medem esse fenômeno. Este artigo, entretanto, utiliza as informações produzidas pela polícia, pelas razões expostas acima.

O artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentam-se os números e a distribuição do crime na capital da Bahia em uma perspectiva longitudinal, com o objetivo de mostrar que delitos mais atingem a população em geral e se há concentração de alguma transgressão em determinadas áreas da capital baiana. Na segunda, discutem-se o controle do crime por meio da prevenção situacional e a pluralização do policiamento e como este último fenômeno põe em xeque o mito do Estado como provedor exclusivo de segurança. No terceiro item, analisam-se os possíveis problemas que a fragmentação e a dispersão do policiamento podem acarretar para a governança democrática. E, finalmente, a conclusão enfatiza a ameaça de uma *accountability* gerencial das agências de policiamento tornar-se mais relevante do que sua *accountability* política.

¹ Há trabalhos que discutem com mais rigor as causas dessas lacunas produzidas pelo registro policial e que sugerem alternativas para reduzi-las, a exemplo de Paixão e Beato (1997) e Carneiro (1999), mas não se deve esquecer das críticas de cunho metodológico feitas à pesquisa de vitimização como instrumento para estabelecer as cifras do crime (ZAUBERMAN, 1985; ROBERT et al., 1994).

1. Os números do crime

Na Tabela 1, apresentam-se as cifras do crime, em números absolutos, agrupadas em categorias, a fim de que se possa avaliar sua dinâmica temporal, ou seja, que transgressões são as mais frequentes e quais se expandiram no período analisado, para que se possa melhor compreender as demandas da população na área da segurança, seja em termos de tecnologias (portões eletrônicos, alarmes, videovigilância), seja em termos de pessoal:

Tabela 1 – Crimes Registrados em SSA

| Crimes | Violentos ² | Contra o Patrimônio | Entorpecentes | Totais |
|--------|------------------------|---------------------|---------------|---------|
| Ano | | | | |
| 1990 | 8.150 | 27.849 | 1.331 | 37.330 |
| 1991 | 8.880 | 29.306 | 1.179 | 39.365 |
| 1992 | 8.568 | 30.439 | 1.698 | 40.705 |
| 1993 | 9.468 | 28.867 | 999 | 39.334 |
| 1994 | 9.244 | 26.336 | 907 | 36.487 |
| 1995 | 9.548 | 27.839 | 1.189 | 38.576 |
| 1996 | 12.895 | 35.703 | 1.696 | 50.294 |
| 1997 | 11.743 | 36.470 | 1.762 | 49.975 |
| 1998 | 12.494 | 42.962 | 1.839 | 57.295 |
| 1999 | 13.790 | 46.207 | 2.403 | 62.400 |
| 2000 | 11.766 | 50.231 | 2.561 | 64.558 |
| 2001 | 12.516 | 57.468 | 2.393 | 72.377 |
| 2002 | 12.456 | 61.387 | 2.143 | 75.986 |
| 2003 | 11.781 | 68.845 | 1.538 | 82.164 |
| 2004 | 12.450 | 88.728 | 1.256 | 102.434 |

Fonte: SSP (BA)

A coluna Totais mostra oscilações entre 1990 e 1997: ora o volume aumenta, ora diminui, mas, a partir de 1997, há crescimento contínuo. No período apresentado, os crimes violentos reduziram sua participação no volume global. Até 1997, eles contribuíam, em média, com 1/4 das ofensas, aproximadamente, mas, desde 1999, essa contribuição reduziu-se até atingir 1/8. O atentado aos bens (roubo e furto a transeuntes, residências, casas comerciais, bancos, ônibus, postos de gasolina, veículos), que, em média, contribuía com 73%, até 1997, aumenta sua participação e atinge 86,6% do volume total. Quanto ao uso e tráfico de drogas, sua contribuição manteve-se praticamente estável e com uma média de 3%, até 2001, e caiu a partir de então, até atingir 1,2%.

Porém, é necessário desagregar mais esses dados, pois, se a contribuição dos delitos violentos no volume total caiu significativamente, isso não quer dizer que tenha havido decréscimo geral de todos eles, nem em termos relativos nem absolutos. Para averiguar isso, apresentamos a Tabela 2, em valores absolutos:

2 Denominamos de crimes violentos os que têm o objetivo primário de atingir fisicamente a vítima. Pode-se objetar, e com alguma razão, que esse não é o caso dos latrocínios, todavia nesses delitos nem sempre é possível distinguir se o objetivo primário do ofensor era o de agredir a pessoa ou o de apropriar-se de seu bem, ou ambos ao mesmo tempo. De qualquer modo, não nos parece que a inserção do latrocínio nos crimes violentos perturbe a qualidade da discussão que se pretende travar neste artigo.

Tabela 2 – Crimes Violentos em SSA

| Crimes | Lesão Corporal | Estupro | Latrocínio | Homicídio Doloso | Tentativa de Homicídio | Total |
|-----------------|----------------|---------|------------|------------------|------------------------|--------|
| Ano | | | | | | |
| 1990 | 6.792 | 302 | 26 | 395 | 635 | 8.150 |
| 1991 | 7.382 | 328 | 36 | 504 | 630 | 8.880 |
| 1992 | 7.273 | 314 | 43 | 470 | 468 | 8.568 |
| 1993 | 7.871 | 306 | 50 | 557 | 684 | 9.468 |
| 1994 | 7.510 | 301 | 31 | 641 | 761 | 9.244 |
| 1995 | 7.832 | 272 | 3 | 693 | 748 | 9.548 |
| 1996 | 11.020 | 227 | 30 | 763 | 855 | 12.895 |
| 1997 | 9.908 | 341 | 19 | 681 | 794 | 11.743 |
| 1998 | 10.521 | 443 | 22 | 708 | 800 | 12.494 |
| 1999 | 11.858 | 453 | 13 | 589 | 877 | 13.790 |
| 2000 | 9.873 | 446 | 20 | 645 | 782 | 11.766 |
| 2001 | 10.519 | 395 | 23 | 720 | 859 | 12.516 |
| 2002 | 10.418 | 406 | 26 | 867 | 739 | 12.456 |
| 2003 | 9.797 | 329 | 25 | 900 | 730 | 11.781 |
| 2004 | 10.490 | 335 | 23 | 843 | 758 | 12.449 |
| Fonte: SSP (BA) | | | | | | |

A última coluna mostra que, se houve queda relativa das ofensas violentas, seu número em termos absolutos aumentou 53%, enquanto a população cresceu 18%, de acordo com dados do IBGE. Contudo, é conveniente analisar os dados individuais e, ao fazê-lo, percebe-se uma variação considerável entre os delitos: nem todos cresceram e os que aumentaram não o fizeram no mesmo ritmo um do outro. Os estupros oscilaram bastante, mas se mantiveram em valores próximos, exceto entre 1996 e 1998; os latrocínios também variaram, porém sua contribuição no volume total de assassinatos (o resultado da soma dos homicídios dolosos e dos latrocínios) permaneceu constante desde 1997, na casa de 3%. Os homicídios dolosos cresceram não só em termos absolutos como apresentaram a maior taxa de aumento; a tentativa de assassinato oscilou, mas, pode-se dizer, manteve-se praticamente no mesmo patamar ao longo desses 15 anos.

Na análise do crime violento, convém examinar com acuidade o homicídio doloso. A Tabela 3 apresenta os óbitos provocados por esse tipo de crime e pelo trânsito:

Tabela 3 – Mortes Violentas

| Ano | Homicídio Doloso | Trânsito |
|-----------------|------------------|----------|
| 1980 | 178 | 519 |
| 1981 | 243 | 623 |
| 1982 | 258 | 548 |
| 1983 | 321 | 770 |
| 1984 | 371 | 779 |
| 1985 | 363 | 683 |
| 1986 | 450 | 835 |
| 1987 | 427 | 835 |
| 1988 | 660 | 785 |
| 1989 | 525 | 745 |
| 1990 | 395 | 351 |
| 1991 | 504 | 456 |
| 1992 | 470 | 501 |
| 1993 | 557 | 511 |
| 1994 | 641 | 578 |
| 1995 | 693 | 513 |
| 1996 | 763 | 540 |
| 1997 | 681 | 671 |
| 1998 | 708 | 451 |
| 1999 | 589 | 302 |
| 2000 | 645 | 215 |
| 2001 | 720 | 196 |
| 2002 | 867 | 187 |
| 2003 | 900 | 170 |
| 2004 | 543 | 108 |
| Fonte: SSP (BA) | | |

As médias anuais de homicídios para as décadas de 1980 e 1990 foram 401,2 e 625,1 (um aumento de 55,8%). Entre 1981 e 2000, o número de assassinatos cresceu 165,4%, enquanto o incremento populacional foi de 62,7%. Mas, na década de 1980, o crescimento dos homicídios foi de 62,6% e, na de 1990, 28%. Dos dados que dispomos para os quatro anos dessa década, a média anual é de 832,5, superior à do mesmo período da década passada, mas o aumento entre 2001 e 2004 é de 17,1%. Na Tabela 3, outro fenômeno atrai a atenção: a contribuição das mortes no trânsito e dos homicídios dolosos no total das mortes violentas ao longo desses 25 anos³. Na década de 1980, os assassinatos respondiam por 1/3 dos óbitos por

3 Deixamos de lado os óbitos oriundos de latrocínio e de homicídio culposo devido ao fato de a contribuição dessas causas não afetar o volume de mortes provocadas pelo homicídio doloso e pelo trânsito e, portanto, não modificar as conclusões aqui extraídas. Os suicídios e outros acidentes também podem ser deixados de fora, não apenas porque suas cifras não concorrem com as dos assassinatos e das mortes no trânsito, mas também porque, quando se fala em "segurança pública", não se estão discutindo as mortes por essas causas.

causas externas; na década seguinte, passam a contribuir praticamente com a metade (45% para sermos mais precisos), e agora são responsáveis por 4/5 deles. Isso mostra que o perfil das mortes violentas foi alterado em Salvador de modo acentuado, e a causa principal deixou de ser a imprudência ou a imperícia e passou a ser o dolo.

Examinando-se desta vez o atentado aos bens⁴, registram-se para os delitos contra o patrimônio (furto e roubo a transeuntes, às residências, às casas comerciais, aos ônibus, aos bancos, aos postos de gasolina) as seguintes cifras, em valores absolutos:

Tabela 4 – Furtos e Roubos

| Delito | Roubo | Furto | Total |
|--------|--------|--------|--------|
| Ano | | | |
| 1990 | 7.953 | 15.420 | 23.373 |
| 1991 | 9.246 | 15.015 | 24.261 |
| 1992 | 9.625 | 16.290 | 25.915 |
| 1993 | 9.882 | 15.144 | 25.026 |
| 1994 | 9.191 | 13.528 | 22.719 |
| 1995 | 9.768 | 15.925 | 25.693 |
| 1996 | 14.455 | 19.143 | 33.598 |
| 1997 | 18.505 | 15.638 | 34.143 |
| 1998 | 19.791 | 20.062 | 39.856 |
| 1999 | 17.534 | 25.421 | 42.955 |
| 2000 | 16.893 | 30.427 | 47.320 |
| 2001 | 18.582 | 35.036 | 53.618 |
| 2002 | 22.250 | 34.719 | 56.969 |
| 2003 | 26.129 | 37.975 | 64.095 |
| 2004 | 27.321 | 56.529 | 83.580 |

Fonte: SSP (BA)

4 Nessa categoria criminal, foram deixados de fora a extorsão, a apropriação indébita, o dano aos bens e o estelionato com cheques, porque só há registros dessas infrações entre 1990 e 1998. Mas apresentamos os valores anuais da soma delas para que se possa mostrar que a sua ausência não prejudica a conclusão de que predominam, de modo absoluto, os roubos e furtos ordinários. As somas entre 1990 e 1998 são as seguintes: 3.585; 4.242; 4.660; 3.471; 4.173; 5.471; 5.977; 5.305; 1.581.

A prática desses dois crimes somados aumentou 258% e, desde 1994, não cessa de subir, mas cada um deles individualmente sofre oscilações: sobem e descem algumas vezes ao longo do período. Essa oscilação mostra como é indevida a pretensão de apresentarem-se as *tendências* do delito, de tomarem-se os dados de um ano, compará-los aos do ano anterior e afirmar que determinada infração *tende* a cair ou a subir. Os roubos caíram por dois anos consecutivos (1999-2000) e, em dezembro de 2000, isso poderia levar algumas autoridades públicas a se vangloriarem de suas medidas na área de segurança, pois o roubo mostraria

uma *tendência* de queda, contudo, para desgosto dessas autoridades, esse delito voltaria a crescer desde 2001, e com taxas anuais elevadas. Outra situação poderia, entretanto, ocorrer: no final de 1998, um pesquisador mais apressado poderia falar da *tendência* ao crescimento dos números de roubos, tomando como referência os registros do período de 1994 a 1998. Porém, no final do ano seguinte, ele assistiria ao fracasso de sua previsão, o que se repetiria em dezembro de 2000 (não é por outra razão que os estudiosos preferem as séries decenais quando analisam a dinâmica temporal do crime e, ainda assim, eles não se arriscam a apresentar prognósticos).

Somados, os furtos e roubos aqui examinados passam de 2/3 para 4/5 do volume global (ver Tabela 1). Esses últimos percentuais indicam que o crime em Salvador é predominantemente composto de ofensas corriqueiras. Mas isso não nos deve fazer esquecer de que o delito violento, aquele que visa atingir fisicamente as pessoas e que pode ser rotulado como mais grave do que o atentado ao patrimônio, cresceu em percentual significativo nos últimos 15 anos quando comparado ao incremento populacional. Basta observar o registro de lesão corporal e de homicídios (o primeiro cresceu 54%, e o segundo, 113%). Resta agora examinar a distribuição da transgressão penal na capital da Bahia.

Para melhor avaliar essa distribuição, foram elaboradas as tabelas a seguir, que mostram os índices por circunscrição policial (CP). As sedes das delegacias são: 1ª CP (Centro – em novembro de 2001, parcela desta CP originou a 14a); 2ª CP (Liberdade); 3ª CP (Bonfim); 4ª CP (São Caetano); 5ª CP (Periperi); 6ª CP (Brotas); 7ª CP (Rio Vermelho); 8ª CP (CIA); 9ª CP (Boca do Rio); 10ª CP (Pau da Lima); 11ª CP (Tancredo Neves); 12ª CP (Itapuã); e 13ª CP (Cajazeiras).

Para efetivarmos a análise da distribuição do crime em Salvador, foram escolhidos o furto, o roubo (exceto furto e roubo de veículos) e o homicídio doloso. Os dois primeiros foram eleitos por conta de seu volume na composição global do delito e por não serem diferenciados entre si na percepção do senso comum, o que permite a soma entre eles sem muitas dificuldades. Quanto ao último, além de sua gravi-

dade moral e judicial, indica o grau de violência e de delinquência em uma sociedade, pois é, algumas vezes, causado pelo envolvimento das vítimas em atividades delituosas e, outras vezes, decorre de transgressões que resultam em morte, como o estupro e o sequestro. Em suma, o assassinato é um crime que indica outros crimes.

Tabela 5 – Furtos e Roubos por CP⁵

| CP | 1 ^a | 2 ^a | 3 ^a | 4 ^a | 5 ^a | 6 ^a | 7 ^a | 8 ^a | 9 ^a | 10 ^a | 11 ^a | 12 ^a | 13 ^a |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Ano | | | | | | | | | | | | | |
| 1996 | 374 | 308 | 591 | 518 | 438 | 1.146 | 2.653 | 142 | 292 | 439 | 517 | 1.129 | 19 |
| | 1.646 | 397 | 257 | 641 | 521 | 944 | 984 | 102 | 226 | 485 | 583 | 675 | 36 |
| 1997 | 1.086 | 162 | 681 | 547 | 493 | 995 | 5.840 | 127 | 282 | 461 | 512 | 1.235 | 104 |
| | 495 | 573 | 686 | 937 | 1.156 | 1.473 | 2.120 | 166 | 295 | 817 | 971 | 934 | 254 |
| 1999 | 551 | 278 | 487 | 417 | 403 | 1.027 | 5.338 | 139 | 404 | 537 | 736 | 983 | 199 |
| | 493 | 574 | 416 | 933 | 1.666 | 1.672 | 2.388 | 187 | 549 | 854 | 1.258 | 1.060 | 629 |
| 2000 | 4.388 | 571 | 917 | 975 | 1.292 | 1.472 | 3.598 | 218 | 685 | 1.322 | 1.440 | 1.876 | 613 |
| | 938 | 637 | 620 | 659 | 939 | 799 | 1.322 | 279 | 499 | 998 | 896 | 1.106 | 557 |
| 2001 | 5.502 | 1.386 | 1.006 | 1.011 | 1.678 | 1.092 | 4.327 | 303 | 1.625 | 314 | 1.367 | 1.605 | 703 |
| | 1.203 | 876 | 587 | 733 | 1.068 | 670 | 1.805 | 203 | 678 | 877 | 880 | 903 | 410 |
| Total | 11.901 | 2.705 | 3.682 | 3.468 | 4.304 | 5.732 | 21.756 | 929 | 3.288 | 3.073 | 4.572 | 6.828 | 1.638 |
| | 4.775 | 3.057 | 2.566 | 3.903 | 5.350 | 5.588 | 8.619 | 937 | 2.247 | 4.031 | 4.588 | 4.678 | 1.886 |
| Fonte: SSP (BA) | | | | | | | | | | | | | |

Quando se faz a relação anual das cinco CP em que mais ocorreram esses dois crimes somados por 100 mil habitantes, há a seguinte ordem: a 7^a e a 12^a encontram-se representadas todos os anos entre as cinco áreas em que mais ocorreram essas infrações, seguidas da 1^a e da 10^a, que aparecem quatro vezes nessas mesmas listas e da 6^a e a 9^a, que se apresentam três vezes. Constatou-se, portanto, que as 1^a, 7^a, 10^a e 12^a CPs são as mais frequentes no elenco das cinco áreas nas quais mais ocorreram furtos e roubos, seja quando é tomada a soma total de cada área, seja quando se considera a distribuição anual. Deve-se sublinhar que três dessas áreas (1^a, 7^a, 12^a) possuem elevado contingente da classe média, o que ajuda a explicar o volume daqueles delitos, uma vez que os moradores possuem bens portáteis e valorizados no mercado, além de serem áreas de grande fluxo de pessoas e de concentração bancária e comercial. Passemos ao exame da distribuição dos homicídios em Salvador:

5 Primeira linha de cada ano correspondente a furtos; segunda linha, a roubos.

Tabela 6 – Distribuição dos Homicídios em SSA

| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Total |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 1ª | 23 | 23 | 24 | 11 | 25 | 15 | 17 | 23 | 15 | 13 | 189 |
| 2ª | 46 | 82 | 48 | 69 | 64 | 62 | 62 | 87 | 67 | 86 | 673 |
| 3ª | 44 | 49 | 49 | 51 | 25 | 35 | 45 | 60 | 85 | 49 | 492 |
| 4ª | 70 | 90 | 61 | 56 | 60 | 58 | 64 | 61 | 76 | 59 | 655 |
| 5ª | 81 | 77 | 80 | 101 | 81 | 96 | 103 | 100 | 104 | 103 | 926 |
| 6ª | 37 | 30 | 23 | 17 | 20 | 26 | 23 | 33 | 31 | 25 | 265 |
| 7ª | 42 | 60 | 42 | 76 | 44 | 57 | 54 | 59 | 63 | 84 | 581 |
| 8ª | 13 | 12 | 17 | 16 | 27 | 47 | 39 | 87 | 72 | 47 | 377 |
| 9ª | 24 | 19 | 22 | 15 | 24 | 12 | 23 | 22 | 35 | 28 | 224 |
| 10ª | 70 | 108 | 101 | 86 | 54 | 67 | 87 | 71 | 76 | 87 | 807 |
| 11ª | 141 | 138 | 123 | 118 | 103 | 77 | 90 | 120 | 125 | 110 | 1145 |
| 12ª | 66 | 37 | 46 | 58 | 36 | 56 | 56 | 83 | 88 | 91 | 617 |
| 13ª | 28 | 38 | 42 | 32 | 21 | 30 | 32 | 52 | 55 | 43 | 373 |
| Total | 685 | 763 | 678 | 706 | 584 | 638 | 695 | 864 | 899 | 839 | 7351 |

Fonte: SSP (BA)

Quando se fazem as listas anuais dos cinco lugares com as maiores taxas por 100 mil habitantes, tem-se a relação: a 10ª é registrada todos os anos; a 12ª, oito vezes; a 5ª, sete vezes; e a 2ª, a 3ª e a 11ª, seis vezes cada. Essas áreas com os maiores índices relativos foram responsáveis por 63% dos assassinatos ocorridos no período examinado, enquanto sua população correspondia a 51%.

Para examinar com mais precisão a distribuição dos assassinatos, foi elaborada a Tabela 7, que apresenta os dez bairros com os maiores números de mortes, em termos absolutos, nos anos de 2001 a 2004:

Tabela 7 – Os Dez Bairros Mais Homicidas em SSA

| Ano | Bairros |
|------|--|
| 2001 | Periperi (22); Paripe (18); Pernambucoés (18); Pirajá (17); Sussuarana (15); Bairro da Paz (15); Liberdade (14); Coutos (14); Pau da Lima (14); Plataforma (14). |
| 2002 | Uruguai (25); Liberdade (24); Paripe (22); Sussuarana (22); Itapuã (21); Periperi (21); Plataforma (20); Bairro da Paz (20); Pirajá (19); Pernambucoés (18). |
| 2003 | Uruguai (32); Periperi (26); Pirajá (23); Cajazeiras (22); Sussuarana (22); Boca do Rio (21); Itapuã (21); São Cristóvão (19); Paripe (19); Bairro da Paz (19). |
| 2004 | Periperi (28); São Cristóvão (24); Bairro da Paz (23); Liberdade (23); Coutos (23); Itapuã (21); Sussuarana (21); Pirajá (19); Pero Vaz (18); São Caetano (18). |

Fonte: SSP (BA)

6 "Bairro" não é uma categoria oficial do IBGE, por conta disso os dados populacionais não são apresentados para todos os bairros individualmente, impossibilitando a apresentação dos índices relativos dos homicídios para todos eles, o que permitiria uma comparação mais precisa. Em Salvador, não há também outra fonte que apresente esses dados por bairro. Mas, para reforçar o argumento de que há concentração dos assassinatos, apresentamos o percentual que a soma da população de alguns dos bairros da Tabela 7 representa na da cidade: 2003 (exceto Pirajá e Uruguaí): 16,6%; 2004 (exceto Pirajá): 17,3%.

7 Para a semelhança da distribuição espacial dos homicídios no período aqui investigado com a de anos anteriores, ver Freitas et al. (2000), Tabela 2, ainda que os autores empreguem outra fonte de dados

8 Tomando-se os dados do IBGE do censo de 2000, a renda média para cada CP era, em salários mínimos: 1ª (10,0); 2ª (3,1); 3ª (3,0); 4ª (2,4); 5ª (2,5); 6ª (6,1); 7ª (7,8); 8ª (2,6); 9ª (7,2); 10ª (3,4); 11ª (3,2); 12ª (4,6); 13ª (2,6). Deve-se chamar a atenção para o fato de não haver concentração em termos geográficos, ou seja, as circunscrições que reúnem os maiores índices do crime homicida não estão localizadas em uma mesma área geográfica, sequer estão necessariamente próximas umas das outras, distribuindo-se ao longo da cidade. No sentido territorial, não há concentração do homicídio em Salvador. Aqui se fala de concentração, porque o assassinato atinge prioritariamente a determinado grupo social, o de mais baixa renda.

No período observado, do total de homicídios cometidos em Salvador, esses bairros foram responsáveis por 23,2% (2001); 24,5% (2002); 24,9% (2003); e 26,0% (2004).⁶ Ou seja, em cada ano, dez bairros apenas responderam por quase 1/4 dos homicídios. Evidentemente, apresentar os dez bairros com os mais elevados números de assassinatos entre 2001 e 2004 não implica dizer que sejam os mesmos de hoje, pois, como se sabe, o crime é móvel. Porém, há indícios da persistência: dos 17 bairros, apenas dois (Boca do Rio e Cajazeiras) não pertencem às circunscrições que, durante dez anos, formaram as cinco áreas mais homicidas da cidade, e sete deles inscreveram-se três ou quatro vezes na lista, daí não ser absurdo supor que os bairros em que mais ocorrem assassinatos não tenham variado muito ao longo dos últimos anos.

Como se vê, há localização precisa dos homicídios na capital da Bahia⁷. Comparando-se a distribuição do furto e do roubo, de um lado, e a do assassinato de outro, vê-se que os dois primeiros se concentraram em áreas com elevado contingente das classes alta e média, enquanto o crime homicida se concentrou em regiões em que a renda média é baixa⁸. Mas se devem evitar precipitações analíticas para não se alimentarem mitos preconceituosos que associam pobreza a delito e violência – para uma crítica mais detalhada dos estudos que estabelecem relação causal entre pobreza, violência e crime, ver Campos (1980); Paixão (1990); Zaluar et al. (1995); Caldeira (2000).

Observando-se a distribuição dos delitos, conclui-se que não há área da cidade que possa ser posta de lado no plano da ação policial por causa de sua condição socioeconômica, pois, se o crime contra os bens é mais frequente em áreas em que estão as classes alta e média, o homicídio localiza-se onde estão os cidadãos mais pobres. Contudo, os estratos alto e médio podem recorrer à segurança privada e aos equipamentos eletrônicos, isto é, dispõem de mais recursos para usufruir o policiamento preventivo, contratando agentes e adotando tecnologias para gerenciarem os riscos de agressão a que estão diariamente submetidos.

2. Controlando o crime através da redução de oportunidades

O aumento do volume do crime, sobretudo das taxas de homicídio, provoca a demanda por um controle mais efetivo do delito por meio do policiamento, cuja definição não é objeto de consenso. Todavia o conceito apresentado por Clifford Shearing parece-nos apropriado. Para ele, o policiamento refere-se à preservação da paz, isto é, à manutenção de um estado social em que as pessoas e aquilo que lhes pertence estão livres de violações. A paz estaria referida à redução de, ou ausência de, risco das violações a que os indivíduos estão submetidos em seu dia a dia, e o policiamento seria o conjunto de atividades por meio das quais a paz seria garantida. Ou melhor, seria o concerto das ações que intencionam promover tal estado social (SHEARING, 1992, pp. 399-401). Essa definição tem a vantagem de não estabelecer associação exclusiva entre o policiamento e a ação do Estado, pois a tarefa de manutenção da paz pode ser, e efetivamente é, desempenhada por diversas agências e agentes sociais.

A ação de policiar compreende várias práticas formais e informais de controle social. Porém essa tarefa é comumente associada a uma instituição especializada, a polícia. A discussão sobre o policiamento é orientada pelo conceito de soberania, que tem raízes na filosofia política de Jean Bodin e Thomas Hobbes e que se tornou mais influente a partir de Max Weber. De acordo com essa tradição, o que define o moderno Estado soberano é o monopólio da violência legítima dentro dos limites de dado território. Nessa perspectiva, o aparelho policial situa-se como um grupo especializado na gestão da coerção física legítima para assegurar aquela soberania:

A reivindicação do monopólio da violência pelo Estado sustenta-se de diversas formas ideológicas, jurídicas, mas, antes de tudo, pragmáticas: pela criação, manutenção e o comando de uma força física, suscetível por sua superioridade de interditar a todos os outros o recurso à violência ou de conter-lhe nos quadros (níveis, formas, objeto) que o Estado autoriza. Essa força pública é mais comumente denominada de polícia (MONJARDET, 1996, p.7).

Porém, o Estado não detém, nem de direito nem de fato, o monopólio da agressão física legítima dentro de um território, pois outros agentes dispõem do direito de a ela recorrer: individualmente ou em grupo, as pessoas podem proteger sua propriedade e a si próprias recorrendo legitimamente à violência, se for necessário. A expansão de lugares públicos em propriedades privadas e o incremento da propriedade particular de massas – espaços em que só excepcionalmente há incursão da agência pública de policiamento, a exemplo dos centros comerciais e/ou de lazer –, com suas regras e seus recursos materiais e humanos aplicados na área de vigilância, apenas evidenciam o direito dos indivíduos ao emprego da violência na defesa do que lhes pertence (JOHNSTON, 1992; SHEARING, 1992; GILL, 2002). O Estado moderno não conseguiu converter em realidade sua pretensão ao monopólio da força coerciva legítima, e grupos e indivíduos mantiveram seu direito de empregar o constrangimento físico na defesa de seu patrimônio e de sua integridade física, ou de terceiros, isto é, em situações similares às que a polícia pode recorrer à violência⁹.

No dia a dia, assegurar a tranquilidade dos indivíduos, no que se refere à proteção de seus bens e de sua pessoa, sempre foi tarefa de agentes públicos e particulares, e os estudos mostram a importância da vigilância privada na manutenção dessa tranquilidade na sociedade moderna. A título de ilustração, basta lembrar que, na década de 1950, nos EUA, os agentes da segurança comercial igualavam-se em número aos policiais; e, na Inglaterra, havia pouco mais de um policial por agente particular, e essas proporções estão, provavelmente, subestimadas, pois os *surveys* que apresentaram esses números não englobaram a vigilância *in-house*, ou seja, as pessoas que são contratadas diretamente pelo cliente, mas que, muitas vezes, não são apresentadas como agentes de segurança (JONES e NEWBURN, 2002, p.134).

Há muito ficou patente ser um mito a suposição de que o Estado seria capaz de prestar sozinho o serviço de segurança (GARLAND, 1996). Enquanto os controles informais (família, vizinhança, escola, igreja, sindicatos) funcionaram de modo eficiente, o mito do Estado provedor de segurança pode ser mantido, pois ele era acreditado pelas mesmas instituições que contribuíam para manter a ordem no cotidiano das cidades. Depois da debilitação, por razões variadas, dos controles informais – a exemplo da emancipação da criança e dos jovens, que reduziu

9 O Estado moderno foi bem-sucedido em sua reivindicação quanto ao monopólio fiscal, por exemplo, mas não quanto ao emprego legítimo da coerção física, embora ele detenha os meios materiais e humanos para impor, pela violência, sua vontade a todos os outros agentes dentro de seu território, ou seja, para ser o árbitro final. Entretanto, o emprego do constrangimento físico pelas pessoas privadas não se tornou, em todas as circunstâncias, ilegítimo, e isso é o que importa neste texto. Pode-se afirmar que o direito à autodefesa é uma concessão do Estado, mas, nesse caso, cabe a pergunta: poderia o Estado retirar esse direito, ou melhor, essa concessão?

o poder da família e o da escola; do declínio do sindicalismo, diminuindo a influência do sindicato sobre a conduta do trabalhador; do fato de as relações sociais terem sido deslocadas dos locais de residência, o que foi favorecido pelos meios de transporte e de comunicação, como assinala Giddens (1991), mudança essa que debilitou o vizinho como agente regulador de comportamento –, e do incremento da pequena delinquência e das incivildades, as agências públicas de segurança tiveram de reconhecer o que sempre foi verdadeiro: o controle do Estado sobre o crime só funciona dentro de uma rede onde as regulações informais são eficazes.

Um fato que pode ter contribuído também para manter esse mito do Estado na área da segurança é seu monopólio sobre o julgamento e a punição do infrator, porém, mesmo nesse campo, a exclusividade foi abalada. É verdade que o monopólio da prescrição da pena é mantido, mas o de sua execução, não. No Canadá, em junho de 1997, a província de Ontário inaugurou sua primeira prisão particular para atender aos jovens ofensores. Na Inglaterra, o sistema de vigilância eletrônica a domicílio e os braceletes eletrônicos – instrumento posto no corpo do condenado que serve para monitorá-lo fora da cadeia e que foi introduzido pela primeira vez no sistema penal nos EUA, em 1984 (Flórida e Novo México), e, no Canadá, em 1987 (Ontário) – são instalados na residência do condenado e em seu corpo por três grandes empresas privadas, às quais cabe também observar o respeito do infrator às suas obrigações e avisar ao sistema penitenciário toda ruptura do sinal eletrônico (FROMENT, 1999). Os serviços comunitários prestados por condenados – o que de fato socializa a aplicação do castigo, pois torna a *comunidade* responsável pela vigilância do infrator – expandem-se em vários países, inclusive no Brasil. Em todos esses casos, os agentes privados tornam-se responsáveis pela execução da pena. Isso não significa que o Estado se retire desse campo, mas ele recorre a parceiros para efetivar o serviço.

Embora o policiamento envolva práticas sociais diversas, este texto leva em conta as medidas orientadas primariamente para a vigilância. Várias são as agências que induzem o indivíduo ao comportamento socialmente aceito, porém muitas delas não têm como núcleo a prevenção do crime, a exemplo da escola, cuja finalidade precípua não é prevenir delitos. Assim sendo, aqui se dá ênfase aos atores públicos e privados cuja formação

profissional e tarefa cotidiana são diretamente dirigidas àquela prevenção, bem como são sublinhados os mecanismos criados por agentes diversos com o intuito imediato de aumentar a segurança nas cidades, no dia a dia.

A visão que ainda hoje predomina acerca da prevenção criminal é a de que as *causas profundas* do comportamento delinquente necessitam ser apreendidas para que as soluções possam ser apresentadas. Disso resulta que as medidas preventivas eficazes seriam as que reduziriam a motivação criminal, quer sejam os tratamentos médicos ou psicológicos, quer sejam as reformas sociais. Mas, a partir dos anos 1970, recebeu impulso a tese de que o delito resulta tanto da ocasião quanto da motivação (CLARKE, 1995; WILSON, 1985; CUSSON, 1998). Sendo assim, passou a ser relevante o exame dos determinantes situacionais que favorecem o crime, para que se possa agir sobre uma situação particular e prevenir os delitos. É a chamada *prevenção situacional*, que pretende ser uma intervenção que visa impedir a passagem ao ato, modificando as condições particulares nas quais os crimes são, ou poderiam ser, cometidos. Em geral, essa intervenção toma por alvo as situações *criminogênicas* e os tipos específicos de delitos e propõe tanto suprimir as ocasiões de cometê-los quanto torná-los mais difícil e mais arriscado, ou menos lucrativo (CLARKE, 1980; CUSSON, 1998). É o tipo de prática preventiva em que a ação do guarda (a vigilância de um modo geral) e, sobretudo, a do público são tomadas como mais importantes que a do potencial delinquente, pois este é desconhecido, enquanto as vítimas potenciais não são.

As teorias do crime que servem de referência a essa forma de prevenção são a das atividades de rotina e a da escolha racional, ou seja, as teorias do delito como oportunidade. Com a teoria das atividades de rotina, pode-se ver como as mudanças nos afazeres diários das pessoas na sociedade atual criam oportunidades para o delito ser cometido (COHEN e FELSON, 1979); e a teoria da escolha racional permite ver o crime como um ato deliberado que beneficia seu autor: “para o delinquente, em geral, cometer um delito é apenas uma forma de obter, a um custo mínimo, o que ele deseja, seja dinheiro, a aprovação de seus pares, uma sensação forte, uma gratificação sexual ou um poder sobre os outros” (CLARKE, 1995, p. 102). Se assim o é, restam proteger o alvo, tornar o ato criminal mais arriscado ou reduzir os benefícios que o delito poderia trazer para o infrator.

Dentro dessa lógica de manipulação do ambiente com o intuito de prevenir os delitos, desenvolveu-se a ideia do *espaço defensável*, introduzindo na tarefa de controle do crime profissionais que não costumam ser vistos como promotores de segurança: os arquitetos e os urbanistas. O conceito de *espaço defensável* incorpora a ideia de que o ambiente residencial deve permitir aos habitantes vigiar os locais públicos ao redor de sua residência e a de que os espaços urbanos devem ser planejados de modo que afastem os indesejados – para uma análise mais detalhada desse tema, ver Caldeira (2000).

Na década de 1970, deu-se uma reorientação das estratégias de policiamento com o objetivo de favorecer a prevenção criminal: o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a resolução de problemas. Ambos pretendem uma aproximação entre o público e a polícia visando à ajuda da comunidade para prevenir a delinquência e concentram-se em determinados crimes e na situação de sua ocorrência para agir sobre ela. A ação do policial em concerto com a comunidade pode reduzir as incivilidades e alguns delitos e/ou pode aumentar o sentimento de segurança com a presença do guarda, e, como se sabe desde a publicação de *Broken Windows* (WILSON e KELLING, 2003), há uma relação recíproca de causa e efeito entre sensação de insegurança e delito/incivilidades. Os autores argumentam que, quando delitos menos graves e condutas incívicas não são reprimidos e quando há o abandono ou o desleixo das áreas comuns/públicas pelos residentes e pelo poder estatal, pode ocorrer uma ascendência na curva do crime nesses locais¹⁰.

Mas é preciso lembrar que a pretendida fração ideal de policiais é pura ficção. A propalada cifra de 1 policial por 250 habitantes sequer ameaça aparecer no debate dos que analisam o bom policiamento (BRODEUR, 1998a; FERRET e OCQUE-TEAU, 1998) ou dos que realizam estudos comparativos e mencionam o número de policiais por moradores (BAYLEY, 1992; MONET, 1993), o que não significa que o número de agentes não seja relevante para o controle do crime. O experimento em Kansas City (KELLING et al., 1991)¹¹ parecia sugerir que o número de policiais não afetaria o volume das transgressões, mas reflexões metodológicas e pesquisas posteriores indicaram que havia problemas com aquele experimento. Elas, entretanto, nada concluíram em definitivo sobre o impacto da quantidade de policiais para a redução das taxas de delito, embora, em con-

10 Para evitar interpretações indevidas e como bem o sabe os que leram o texto de Wilson e Kelling, essa ação repressiva não está vinculada ao uso ampliado do aprisionamento, como aconteceu com a estratégia “tolerância zero” (não cabe aqui discutir se esta última é ou não eficiente para reduzir o crime). A famosa experiência de Newark (1981), que em parte serviu de inspiração para *Broken Windows*, não teve como marca distintiva o emprego da prisão para os pequenos infratores e para aqueles de conduta incívica.

11 Nessa experiência, três áreas foram submetidas a variação no patrulhamento. Em uma delas, foi mantida a cobertura policial normal; noutra, ela foi duplicada; e, em uma terceira, a patrulha foi retirada e só atendia quando era chamada. Ao fim do período, as áreas não se diferenciaram entre si no número de crimes.

trpartida, tenham evidenciado que mais relevante é o que os agentes de fato *fazem* (WILSON, 1985; SHERMAN, 2007), ou seja, se eles concentram ou não suas ações em áreas e situações de alto risco e – aqui, o debate é acirrado por conta dos direitos civis e humanos – sobre os indivíduos que podem representar maior ameaça aos outros.

Outras questões seriam colocadas por estudiosos do policiamento privado: agentes de policiamento são apenas os policiais? Por que a vigilância comercial deveria ficar fora do cálculo quando se conta o número de agentes responsáveis pela segurança da população, se as classes alta e média são mais dependentes desses atores do que dos servidores do Estado (quando se contam os professores e os médicos são tomados os que atuam no setor público e no privado)? Em geral, essas classes têm contato com o policial apenas no trânsito e, no Brasil, com a mudança na legislação nos anos 1990, até essa interação diminuiu.

De acordo com o Sindicato dos Vigilantes do Estado da Bahia, em 2004 havia cerca de 40 mil agentes de segurança cadastrados no órgão público competente. Os diretores da entidade estimam que, hoje, há 50 mil agentes qualificados para o ofício, quer dizer, pessoas que cumprem a exigência legal de qualificação em escolas de formação de vigilantes. Entretanto, para o sindicato, há ainda mais 100 mil profissionais não qualificados em ação, o que perfaz um total de 150 mil agentes particulares. Isso, enquanto a soma dos policiais civis e militares na Bahia, em 2004, era de aproximadamente 36 mil. Além da segurança particular regular e da irregular, há ainda o fato de que algumas empresas contratam funcionários para trabalharem na área de vigilância, mas não os denominam como vigilantes ou seguranças, como é o caso dos maiores shoppings centers da cidade de Salvador. Não importa o motivo dessas não denominação de funcionários, o importante é o que eles de fato fazem: o policiamento do local.

Outra medida preventiva para proteger o alvo é o fechamento de ruas e de conjuntos residenciais para evitar o acesso de pessoas indesejadas, medida tomada pelos próprios moradores. Na capital baiana, a legislação não permite que se interditem ruas, ou seja, que se ponha a cancela para impedir o livre trânsito. Contudo, as ruas fechadas não são raras na cidade. Outra ação que serve para manter os indesejados à distância é a (re) construção das avenidas e dos passeios de modo que se dificulte

a prática da prostituição no local e o uso de bicicletas, skates e patins nos passeios. Para tornar o ato criminal mais arriscado, adotam-se equipamentos eletrônicos, como as câmeras e circuitos internos de TV em edifícios e condomínios residenciais ou comerciais; identificadores de chamada telefônica; etiquetas eletrônicas; e radares. A fim de tornar o benefício gerado pelo delito menos atraente, limita-se o saque em caixas eletrônicos em determinados dias e horários; substitui-se a moeda pelo cartão magnético como forma de pagamento em transporte coletivo; o cartão de crédito e o de débito também diminuem a circulação de dinheiro; instala-se o som automotivo codificado – claro, essas práticas podem promover outros tipos de crime, que deverão gerar outro modo de prevenção.

Parece tratar-se cada vez mais de gerenciar os riscos a que se está submetido, em vez de pretender produzir um estado de segurança definitivo. O risco é uma categoria estatística, o que permite sua estimativa. As agressões podem ser apreendidas como risco e, como tal, pode-se quantificar estatisticamente o risco de agressão, quando esta é vista como um encontro acidental entre o ofensor e a vítima, encontro favorecido por fatores múltiplos. As ações de policiamento pretendem agir sobre essa multiplicidade de elementos, como o estilo de vida da vítima potencial. Mas o policiamento com sua fragmentação e pluralização e com o foco do controle do crime sendo direcionado para as situações de risco traz consequências para a governança democrática.

3. O controle do crime e a *accountability* política

A democracia não tem significado autoevidente, nem seu valor é incontestável. Afinal, desde sempre, houve discordância sobre a hierarquia dos objetivos e dos princípios que acompanham o ideal democrático. Além disso, ela foi definida como sendo apenas um arranjo institucional para chegar-se às decisões políticas e não como um conjunto de ideais sociais. O debate permanece em aberto e se pode enfatizar a democracia como um conjunto de instituições políticas ou como um elenco de ideais sociais. Aqui se tomam como referência, para a discussão da relação entre policiamento e democracia, os princípios que costumam ser associados a esta última: liberdade individual, equidade, *accountability*, pois mesmo aqueles que adotam a

concepção minimalista de democracia não parecem estar dispostos a abrir mão desses princípios (PRZEWORSKI, 2001).

A discussão entre policiamento e governança tomará como parâmetro a polícia e a segurança privada. A pluralização dos serviços de segurança impõe a questão sobre a prestação de contas dos atores encarregados dessa atividade. Como tornar responsáveis as agências que garantem a segurança das pessoas, mas que também podem limitar sua liberdade e ferir seus direitos civis? E perante quem elas serão responsáveis?

No caso da polícia, a resposta a essas questões parece ser fácil, uma vez que existem legislação e outras instituições que podem regular a ação dos guardas, no que diz respeito à liberdade dos cidadãos, à equidade e à prestação de contas em geral. Mas essa facilidade é aparente. Falta espaço para se discutirem as dificuldades impostas pela natureza do trabalho policial ao controle de seus agentes. Devido a isso, a análise será restringida a um aspecto do projeto de policiamento proposto pela Polícia Militar da Bahia (PMBA) para atuar em uma sociedade habitada por pessoas portadoras de direitos. O aspecto a que se refere é o da ênfase do projeto sobre a vertente gerencial da prestação de serviço na área de segurança.

Convém lembrar que a PMBA assumiu a hegemonia no policiamento ostensivo sob o regime autoritário que vigeu entre 1964 e 1985. Nos governos militares, ela era predominantemente uma polícia da ordem – no sentido de que deveria assegurar a submissão dos indivíduos ao arbítrio dos donos do poder –, e não da tranquilidade das pessoas. A estas ela não devia nenhuma satisfação, uma vez que a cidadania fora expulsa do cenário político nacional com o golpe de 64. Com a instituição do Estado democrático de direito, o aparelho policial-militar passou a dever prestar contas ao público, tanto em termos do que faz quanto de como o faz.

A busca da legitimidade levou a PMBA a adotar um modelo de policiamento que se pode definir genericamente de práticas policiais mais próximas da população, com a pretensão de envolvê-la em sua gestão. Na década de 1990, ela fez parceria com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia para elaborar um projeto de reformulação de sua atividade operacional e de seu modo de gerenciamento, isto é, a corporação providenciou as mudanças que acreditava serem necessárias para efetuar de maneira apropriada a prática do chamado policiamento comunitário. Foi o Projeto Polícia Cidadã (PPC):

O *Projeto Polícia Cidadã* se propõe a apresentar soluções alternativas para o controle da criminalidade, de forma que a comunidade respalde todas as ações de polícia comunitária, e que a Polícia Militar busque sempre atingir a excelência fazendo uso de modernos conceitos de gerenciamento (...) pois “a palavra mágica para o sucesso em qualquer atividade é: *gestão*”. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA, p. 7)¹².

Para orientar essa reformulação administrativa e operacional, o PPC adotou práticas de gestão propostas pelo novo gerencialismo (na mesma década, essa foi a orientação para reformular a gestão policial na Inglaterra e no Canadá) e enfatizou seu princípio fundamental: qualquer organização pública é uma empresa e seu público são consumidores ou clientes. Nessa perspectiva empresarial, o indivíduo é visto como consumidor dos serviços da corporação, ele é o *cidadão-cliente* (PPC, p.3). A concepção de que o cidadão é consumidor dos serviços prestados pelos policiais merece ser analisada.

O novo gerencialismo aplicado à atividade policial seria um bom argumento para a agência adotar formas de policiamento que promovam a ajuda e o respeito mútuos entre o cidadão e o guarda. A perspectiva que permite enxergar o cidadão como consumidor faria com que a instituição quisesse dele se aproximar e com que lhe oferecesse a oportunidade de participar da elaboração de programas de segurança e na avaliação da qualidade dos serviços prestados. Ou seja, desenvolver-se-ia a cultura de proximidade da polícia com a coletividade, tornando-a mais responsável perante esta. Em suma, um projeto que veria no cidadão um cliente da corporação tenderia a melhorar a sintonia entre os anseios da população e a preocupação da agência policial em corresponder a essas expectativas, o que poderia aumentar a sensação de segurança do público por conta do incremento tanto da eficiência policial – fruto da ajuda da população na prevenção de crimes e de desordens – quanto do comportamento civil dos guardas. Mas apesar dos aspectos positivos apresentados por essa perspectiva, há sério problema que não deve ser omitido.

Cidadão e consumidor não devem ser identificados entre si de modo simples. De um lado, o cliente é um indivíduo dotado de recursos que demanda esses ou aqueles produtos/serviços a alguém que atende ao pedido. De outro lado, o fornecedor preocupa-se sobretudo em agradar a seu cliente, a fim de não

12 Grifos do original.

o perder para o concorrente. Na relação empresarial, a pessoa é importante enquanto dispõe de recursos para adquirir o bem/serviço e ela não possui direitos até a aquisição do produto, ou seja, apenas quando se torna consumidor passa a desfrutar direitos por determinado período. Na relação política, o indivíduo é um cidadão, isto é, um sujeito portador de direitos cujo exercício não depende de seus recursos, nem do tipo de relação em que se envolve no espaço público, além de nunca prescreverem (embora possam ser temporariamente suspensos), exceto quando ocorre a destruição da democracia constitucional. E o mais importante: não há hierarquia de cidadãos, mas existe a dos clientes: os mais e os menos aquinhoados.

Postas essas observações, pergunta-se: quando ocorre um assalto, quem é o cliente do guarda, a vítima ou o agressor? Não se pode dizer que o último seja o cliente do policial, uma vez que a relação cliente/fornecedor supõe que o primeiro procura espontaneamente o serviço do segundo, ao menos no livre mercado. Se o guarda toma a vítima como cliente, ele atenderá a sua demanda? Emocionalmente abalado, o agredido pode requisitar a força excessiva contra seu agressor. Os policiais podem argumentar que o fornecedor não atende a todo tipo de solicitação que lhe é feita. Correto. Todavia, o prestador de serviços é sempre tentado a agradar ao cliente, pois a avaliação daquele depende da satisfação deste com o serviço prestado. Além disso, a relação mercantil é parcial e discriminatória, não se pode exigir que o empresário dispense tratamento igualitário a todos os clientes, pois estes adicionam valor ao lucro daquele de forma diferenciada. Ora, o tratamento equânime dos cidadãos é exigido na prestação de serviços das agências públicas: é um importante valor na democracia. O suposto de que o livre mercado, com sua ênfase no consumidor soberano, provenha do modelo de acordo com o qual todas as formas de organização devem ser estruturadas e avaliadas (DUGAY, 1994), não é necessariamente verdadeiro na área da segurança pública, em que a *accountability* política pode ser mais relevante que a *accountability* gerencial. Ou seja, nesse caso, a responsabilização política pode ser mais importante do que a prestação de contas em termos de efetividade, custos e benefícios. A transposição da relação empresarial para o espaço político não é feita sem dificuldades. Estas emergem quando se põe a relação da força pública com a sociedade em termos conceituais: a polícia é um aparelho que usa, ou ameaça usar, a vio-

lência em sua atividade, isto é, em sua relação com o corpo social, e não se pode dizer que alguém seja *consumidor* da coerção física, mesmo legítima, que o policial emprega ou ameaça empregar.

Há ainda a adoção da estratégia de controle do crime orientada pela noção de risco, mais precisamente pela concepção de que a ênfase da prevenção/repressão policial deve ser dirigida para as áreas e as situações com alta probabilidade de acontecerem os delitos e para os indivíduos com maior probabilidade de cometê-los. Essa estratégia, que de fato pode apresentar bons resultados para o controle das transgressões penais (SHERMAN, 2007) e que deve ser adotada, pode gerar discriminações que induzem a práticas de controle social que podem ferir a ordem democrática, se esta adotar a justiça como equidade.

No caso da polícia, pode-se equacionar esse problema apelando-se para o princípio da equidade e para a fiscalização dos policiais. Mas, se o problema da relação entre policiamento e democracia pode ser equacionado quando se trata da agência do Estado (obviamente, equacionar não significa resolver a questão, pois as variáveis envolvidas podem dificultar a solução), os obstáculos são maiores com relação à vigilância privada, que se situa muito mais no terreno do mercado que no da cidadania.

O policiamento particular não incorpora necessariamente os objetivos morais do Sistema de Justiça Criminal. Isso significa que o componente moral que caracteriza a Justiça Penal não é o princípio que orienta a conduta do setor privado de segurança, para o qual mais importantes são a satisfação do cliente e a relação custo/benefício de dada medida de controle social. Os atos dos indivíduos em si não são relevantes para a segurança comercial. As perdas que esses atos podem acarretar para os clientes é que são. Assim, se alguém é apanhado com um objeto furtado no supermercado, não importa que ele tenha cometido um ato que viole a ordem pública, ele só será denunciado à autoridade competente caso se recuse a pagar pelo objeto. Mas se a pessoa for apanhada por um policial cometendo o mesmo ato, não importa que ela se disponha a pagar pelo produto furtado, ela será introduzida no sistema penal¹³, porque este é regido pela lógica moral que sustenta a ordem pública, e não pela lógica instrumental de restabelecimento do lucro ou de redução das perdas, como é o caso do controle privado (SHEARING e STENNING, 1983; 2003). Por isso foi dito que a ordem moral não é tão importante para o setor privado de segurança: relevante é a relação entre as perdas e os lucros¹⁴.

13 Na prática, os policiais dispõem de poder informal para negociar com o infrator. Um exemplo é ele não o introduzir na cadeia penal se o delinquente se dispuser a ressarcir sua vítima. Trata-se da *police discretion*, que não pode ser tratada de modo adequado neste texto e, de qualquer modo, trata-se de decisão pessoal/profissional do agente e não do princípio que rege o sistema penal.

14 Para evitar mal-entendidos: não se pretende que o policiamento particular deva ser orientado pela ordem moral, apenas se sublinha este aspecto para que se possam evidenciar as dificuldades de regulação desse setor.

Deve-se enfatizar que essa lógica instrumental, como não está preocupada com a sanção nem com a recuperação do infrator, favorece a prevenção do crime, estimulando o gerenciamento do risco, a fim de minimizar os prejuízos. Como o fundamental é reduzir a perda, trata-se de diminuir, então, as oportunidades para a prática da transgressão penal. Logo, o núcleo do controle privado deixa de ser o potencial infrator e passa a ser a situação e as pessoas que podem favorecer o delito. No entanto, esse princípio que orienta a agência de controle privada e que estimula a prevenção do crime põe questões para a governança democrática.

Se a lógica instrumental prevalece no policiamento particular, como este pode ser regulado a partir dos direitos individuais que servem como obstáculo ao atendimento das demandas violadoras dos direitos dos mais destituídos de riqueza, violação esta que ocorre quando os vigias impedem o livre trânsito de pessoas tidas como indesejadas pelos consumidores de seus serviços? Se, para a segurança privada, a satisfação do consumidor-soberano é prova suficiente de sua legitimidade, que mecanismos eficientes de regulação para esse setor podem ser engendrados tanto pela sociedade quanto pelo Estado, uma vez que os agentes particulares têm inclinação e motivo para reconhecerem apenas o interesse de seus clientes? Como os indivíduos podem intervir sobre a ação das agências privadas que cada vez mais têm impacto sobre suas vidas cotidianas, seja através do vigia ou das tecnologias? Se o controle sobre a ação do policial é tão difícil, por que a dificuldade não seria maior quando se trata dos agentes de um policiamento fragmentado, bastante disperso e orientado pelo interesse privado, como é o caso do serviço particular de vigilância?

Essas interrogações não põem em dúvida a legitimidade do serviço privado de segurança, pois ele pode ser concebido como um serviço qualquer oferecido pelo mercado, como o são a educação e a saúde. Elas, no entanto, evidenciam o problema da *accountability* dos atores privados que se dedicam à tarefa de controle social. Isto é, a questão não é de a vigilância privada ser ou não legítima, mas, sim, a da produção de mecanismos efetivos – e não apenas formais – de sua regulação. Não se pode dizer também que ela ameaça a democracia, até mesmo porque em países como EUA, Canadá e Inglaterra, que são velhas democracias, ela se expande sem que as instituições democráticas sejam abaladas, mas lá também está presente a preocupação com a forma de regulação do setor (JONHSTON, 1998).

Deve-se lembrar de que o policiamento público também impõe obstáculos à governança democrática, pois, no Brasil, não parece que existam agências que efetivamente controlem as polícias – alguns autores discutem especificamente as práticas e a governança das polícias no Brasil, como Kant de Lima (1995); Mesquita Neto (1999); Bretas e Poncioni (1999); Brinceño-León et al. (1999). Os números de homicídios praticados por policiais brasileiros em serviço são elevados. Ainda que se possa demonstrar que todos esses assassinatos foram legítimos, restaria a questão de se saber se os guardas estavam tecnicamente preparados para resolver o confronto com ofensores de outro modo que não o do recurso à força letal (isso não significa que, no confronto com agressores armados, os policiais possam resolver sempre os conflitos sem o recurso à força fatal, como se eles possuíssem poderes mágicos; apenas se interroga sobre a formação técnica dos guardas, pois ela pode reduzir o uso da coerção física). Por outro lado, as denúncias de corrupção e de tortura praticadas pelos policiais civis também indicam os entraves que as agências de polícia impõem à ordem democrática¹⁵.

Conclusão

O incremento do crime tem servido de argumento para que medidas de gerenciamento do risco de agressão sejam tomadas nas políticas de segurança pública. Os assassinatos estão concentrados nos bairros ocupados por cidadãos que dispõem de menos recursos para a adoção de medidas preventivas. Além disso, o crime homicida não é tão fácil de ser prevenido, sobretudo se estiver associado a outras atividades delituosas que envolvam muito dinheiro e poder – aliás, as teorias do *crime como oportunidade* têm dificuldade para dar conta desse tipo de delito; sublinhe-se que as medidas e as avaliações de resultados apresentadas pelos adeptos da prevenção situacional não têm como foco os homicídios, como é o caso dos resultados apresentados por Ronald Clarke, que se referem aos atos de vandalismo e aos furtos e roubos (CLARKE, 1995), o que torna mais acentuada a desigualdade social: o crime mais violento, cuja prevenção é mais difícil, atinge os mais destituídos de riqueza; e mais, os cidadãos de baixa renda dispõem de menos recursos para o gerenciamento dos riscos de agressão em geral aos quais estão submetidos,

15 Na cidade de São Paulo, entre 2001 e 2003, os policiais militares assassinaram 1.887 pessoas, o que corresponde a 14% do total de homicídios dolosos ocorridos no período na capital paulista – os dados para os policiais são do jornal *Folha de S. Paulo* – Sem Assinatura (11/02/2004); Escossia (03/10/2002) – e os dos homicídios em geral, da Senasp. Para a cidade de Salvador, há dados para os anos de 1999 e 2000: os patrulheiros foram responsáveis por 208 mortes, o que correspondeu a 17% dos homicídios dolosos nessa capital – os dados para os policiais são da Corregedoria da PMBA e os dos homicídios dolosos, da SSP (BA). Quanto às denúncias de tortura policial, não há registros oficiais que permitam coletar dados em forma de números, como nos casos dos homicídios; mas há relatos de torturas apresentados pela imprensa: Sem Assinatura (2000; 2001); Azevedo (22/11/2007; 16/09/2008); Mello (10/09/2008); Secco (04/08/1999).

pois não têm recursos para adquirirem no mercado os serviços e os equipamentos eletrônicos de segurança. Obviamente, a desigualdade social não torna ilegítimas as práticas preventivas adotadas pelos que por elas podem pagar, nem, muito menos, refuta a eficiência da prevenção situacional do crime.

Essa forma de prevenção tem a vantagem de fornecer resultados imediatos no que se refere à redução de certos delitos e incivildades, mas ela pode gerar práticas que violam os direitos individuais, como as revistas, interrogatórios, a prática do cárcere privado e a expulsão dos indesejados, como assinala corretamente Antônio Luís Paixão (1991)¹⁶. Segurança privada não implica fazer justiça com as próprias mãos, como ocorre no chamado “vigilantismo”. Ou seja, o policiamento privado, em princípio, não infringe nem os direitos civis, nem os direitos humanos. Porém, deve-se lembrar sempre que o policiamento é uma atividade que, em si mesma, realizada por agentes públicos ou privados, mantém uma relação de conflito latente entre a garantia da ordem e os direitos individuais e que os agentes públicos que policiam as esquinas estão autorizados a usar a força, inclusive a fatal. Isso torna a questão da segurança pública mais grave e mais delicada.

Soma-se a isso a prestação de contas dos agentes de controle social. Com a expansão da ideia da *accountability* gerencial, há o risco (mais um para ser gerenciado) de as agências de policiamento, pública ou privada, avaliarem os efeitos de suas intervenções tomando como parâmetro apenas a satisfação das *comunidades* que são suas clientes e a compatibilidade desses efeitos com os objetivos estabelecidos em seus projetos, deixando de fora os resultados imprevistos ou indesejados. Isso pode transformar a avaliação em auditoria e as consequências indesejáveis e/ou imprevistas podem se ignoradas, pois o que importa em uma auditoria são os efeitos previstos no programa (BRODEUR, 1998b; CRAWFORD, 1998). A atividade de policiamento pode ser programada para controlar o crime e o bom gerenciamento das agências é condição necessária para executar essa tarefa, mas a visão demasiado estreita do que está em jogo pode agravar, em vez de solucionar, alguns conflitos sociais, produzindo um policiamento que colide com a democracia e reduzindo a *accountability* política em benefício da gerencial.

16 Deve-se assinalar, no entanto, que esse autor, no texto referido, não distingue com clareza a segurança privada da justiça privada e isso o leva a pôr em suspenso a legitimidade do policiamento particular.

Referências

Livros e artigos

- BAYLEY, David. (1992), “Comparative Organization of the Police in English-Speaking Countries”. Em: TONRY, Michael e MORRIS, Norval (orgs). *Modern Policing*. Chicago e Londres, The University of Chicago Press, pp. 509-545.
- BRETAS, Marcos Luís [e] PONCIONI, Paula. (1999), “A cultura policial e o policial civil carioca”. Em: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (orgs). *Cidadania, justiça e violência*. Rio Janeiro, FGV, pp. 149-163.
- BRINCEÑO-LEÓN, Roberto; CARNEIRO, Leandro Piquet [e] CRUZ, José Miguel. (1999), “O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela”. Em: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio Janeiro, FGV, pp. 117-127.
- BRODEUR, Jean-Paul (org). (1998a), *How Recognize Good Policing: Problems and Issues*. Califórnia, Sage.
- _____. (1998b), “L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire”. Em: FERRET, Jérôme [e] OCQUETEAU, Frédéric (orgs). *Evaluer la police de proximité? Paris, La Documentation Française*, pp. 13-21.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2000), *Cidade de muros*. São Paulo, Edusp.
- CAMPOS, Edmundo Campos. (1980), “Sobre sociólogos, pobreza e crime”. *Dados*, Vol. 23, nº 3, pp. 377-383.
- CARNEIRO, Leandro P. (1999), “Para medir a violência”. Em: PANDOLFI, Dulce C. et al. (orgs). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, FGV, pp. 165-178.
- CLARKE, Ronald V. (1980), “‘Situational’ Crime Prevention: Theory and Practice”. *British Journal of Criminology*, Vol. 20, nº 2, pp. 136-147.

_____. (1995), “Les technologies de la prevention situationnelle”. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 21, pp. 101-113.

COHEN, Lawrence [e] FELSON, Marcus. (1979), “Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activity Approach”. *American Sociological Review*, n° 44, pp. 588-608.

CRAWFORD, Adam. (1998), “Culture managériale de l'évaluation et responsabilités: Quelques leçons de l'expérience britannique des programmes locaux de sécurité”. Em: FERRET, Jérôme [e] OCQUETEAU, Frédéric (orgs). *Evaluer la police de proximité?* Paris, La Documentation Française, pp. 51-82.

CUSSON, Maurice. (1998), *La criminologie actuelle*. Paris, PUF.

DU GAY, Paul. (1994), “Making up Managers: Bureaucracy, Entreprise and the Liberal Art of Separation”. *British Journal of Sociology*, Vol. 45, n° 4, pp. 655-674.

FERRET, Jérôme [e] OCQUETEAU, Frédéric (orgs). (1998), *Evaluer la police de proximité?* Paris, La Documentation Française.

FREITAS, Eni D. et al. (2000), “Evolução e distribuição espacial das mortes por causas externas em Salvador, Bahia, Brasil”. *Caderno de Saúde Pública*, Vol. 16, n° 4), pp. 1059-1070.

FROMENT, Jean-Charles. (1999), “La surveillance électronique à domicile: Une nouvelle économie du pouvoir de punir?”. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 34, pp. 149-165.

GARLAND, David (1996). “The Limits of the Sovereign State”. *British Journal of Criminology*, Vol. 36, n° 4, pp. 445-471.

GIDDENS, Anthony. (1991), *As consequências da modernidade*. São Paulo, Unesp.

GILL, Peter. (2002), “Policing and Regulation: What is the Difference?”. *Social & Legal Studies*, Vol. 11, n° 4, pp. 523-546.

JOHNSTON, Les. (1992), *The Rebirth of Private Policing*. Londres, Routledge.

_____. (1998), "Late Modernity, Governance and Policing". Em: BRODEUR, Jean-Paul (org). *How Recognize Good Policing: Problems and Issues*. Califórnia, Sage, pp. 193-214.

JONES, Trevor [e] NEWBURN, Tim. (2002), "The Transformation of Policing?" *British Journal of Criminology*, nº 42, pp. 129-146.

KANT DE LIMA, Roberto. (1995), *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: Seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Forense.

KELLING, George et al. (1991)[1974], "The Kansas City Preventive Patrol Experiment". Em: KLOCKARS, Carl [e] MASTROFSKI, Stephen Mastrofski (orgs). *Thinking About the Police*. Boston (Massachusetts, EUA), McGraw Hill, pp. 139-163.

MESQUITA NETO, Paulo de (1999). *Violência policial no Brasil: Abordagens teóricas e práticas de controle*. Em: PANDOLFI, Dulce Chaves et al.(org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio Janeiro, FGV, pp. 129-148.

MONET, Jean-Claude. (1993), *Polices et sociétés en Europe*. Paris, La Documentation Française.

MONJARDET, Dominique. (1996), *Ce que fait la police: La sociologie de la force publique*. Paris, La Découverte.

PAIXÃO, Antônio Luís. (1990), "A violência urbana e a sociologia: Sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e...". *Religião e Sociedade*, Vol. 15, nº 1, pp. 68-81.

_____. (1991), "Segurança privada, direitos humanos e democracia". *Novos Estudos Cebrap*, nº 31, pp. 131-141.

_____. [e] BEATO, Cláudio C. (1997), "Crimes, vítimas e policiais". *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, Vol. 9, nº 1, pp. 233-248.

- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA. (1998), Projeto Polícia Cidadã. Salvador, Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia.
- PRZEWORSKI, Adam. (2001), “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”. Em: SHAPIRO, Ian [e] CORDÓN, Casiano Kacker (orgs). *Democracy’s Value*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-55.
- ROBERT, Philippe et al. (1994), *Les comptes du crime: Les délinquances en France et leurs mesures*. Paris, L’Harmattan.
- SHEARING, Clifford. (1992), “The Relation between Public and Private Policing”. Em: TONRY, Michael e MORRIS, Norval (orgs). *Modern Policing*. Chicago e Londres, The University of Chicago Press, pp. 399-434.
- SHEARING, Clifford [e] STENNING, Philip. (1983), “Private Security: Implications for Social Control”. *Social Problems*, Vol. 30, nº 5, pp. 493-506.
- _____. (2003[1984]), “Du panoptique à ‘Disney World’: Permanence et évolution de la discipline”. Em: BRODEUR, Jean-Paul [e] MONJARDET, Dominique (orgs). *Connaître la police*. Paris, IHESI, pp. 397-415.
- SHERMAN, Lawrence. (2007), “Fair and Effective Policing”. Em: WILSON, James Q. [e] PETERSILIA, Joan (orgs). *Crime: Public Policies for Crime Control*. Califórnia, CS Press, pp. 383-412.
- WILSON, James Q. (1985), *Thinking about the Crime*. Nova York, Vintage Books.
- _____. [e] KELLING, George L. (2003[1982]), “Les vitres cassées”. Em: BRODEUR, Jean-Paul [e] MONJARDET, Dominique (orgs). *Connaître la police*. Paris, IHESI, pp. 229-255.
- ZALUAR, Alba et al. (1995), “Pobreza não gera violência”. *Ciência Hoje*, Vol. 20, nº 115, pp. 62-68.
- ZAUBERMAN, Renée. (1985), “Les victimes”. *L’Année Sociologique*, nº 35, pp. 31-59.

Textos de jornais e revistas:

AZEVEDO, Reinaldo. (22/11/2007), “Relatório da ONU acusa tortura no Brasil”. Veja. Blog de Reinaldo Azevedo. Disponível (on-line) em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral>.

_____. (16/09/2008), “Brasil tolera violência policial, diz ONU”. Veja. Blog de Reinaldo Azevedo. Disponível (on-line) em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral>.

ESCOSSIA, Fernanda de. (03/10/2002), “Em outros países, investigação é independente”. Folha de S. Paulo. Cotidiano. Disponível (on-line) em: <http://www.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0310200205.htm>.

MELLO, Tatiana de. (10/09/2008), “Na polícia tortura, atrás das grades, sorte”. Isto É. A Semana. Disponível (on-line) em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/semana/detalhes/8865>.

SEM ASSINATURA. (2000), “Tortura anunciada”. Isto É. Disponível (on-line) em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/31722>.

SEM ASSINATURA. (2001), “Alexandre, um brasileiro”. Disponível (on-line) em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/39614>.

SEM ASSINATURA. (11/02/2004), “Programas foram desativados”. Folha de S. Paulo. Cotidiano. Disponível (on-line) em: <http://www.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/1102200402.htm>.

SECCO, Alexandre. (04/08/1999), “A polícia bandida”. Veja. Especial. Disponível (on-line) em: http://veja.abril.com.br/040899/p_084.html.

