

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA COM CIDADANIA - DIMENSÕES SOCIOLÓGICAS**

Processo de produção: Avanço de investigação em curso

GT: 04- Controle social, legitimidade e Segurança Cidadã.

Silva de Oliveira, Lívio - Guerra Câmara, Gabriel  
PPGS/UFRGS (Brasil).

### **Resumo:**

O objetivo deste trabalho é apresentar os pressupostos das políticas públicas denominadas Programa Estadual de Segurança com Cidadania e os Territórios de Paz, implantada no estado do Rio Grande do Sul. Como referenciais teóricos foram adotadas, em especial, o conceito de governamentalidade de Michel Foucault e as construções sociais de identidades de Erving Goffman. No tocante à formulação das Políticas de Segurança Pública as representações sociais dos atores envolvidos são importantes para entender os vetores que direcionam as relações de poder assimétricas. Representações sobre o papel do Estado e de populações marginalizadas pautam a relação social da comunidade e dos gestores dos Territórios de Paz.

**Palavras-chave:** Territórios de Paz – Criminalização – Segurança Pública – Justiça Social.

Este artigo trata de uma perspectiva sociológica, da nova percepção de Segurança Pública desenvolvida no Brasil e tem como foco a política pública de prevenção à violência denominada Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania, o Proesci, juntamente com os Territórios de Paz nas cidades de Porto Alegre e de Canoas, desenvolvidos pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, com o auxílio da polícia militar, a qual se orienta teoricamente na filosofia do Policiamento Comunitário.

Foram utilizados alguns referenciais teóricos da Sociologia para analisar esse campo. Em primeiro lugar, as análises do processo de governamentalização do Estado, realizadas pelo francês Michel Foucault, as representações sociais da violência, a partir da teoria do processo de estigmatização, do sociólogo canadense Erving Goffman, e a teoria do reconhecimento, do alemão Axel Honneth.

A justificativa para a realização desse trabalho se dá na percepção de uma reorientação da visão estatal acerca das políticas de segurança pública, em especial de prevenção à violência. Reorientação que alguns autores colocam como a formação de um novo paradigma em segurança pública no país (KRUCHIN, 2013) e que apresenta tendências operacionais que começam a ser praticadas em cidades brasileiras. Esta reorientação tenta, aos poucos, redesenhar modelos tradicionais de políticas em segurança pública, em especial os métodos policiais tradicionais.

Em primeiro lugar, serão apresentados os referenciais teóricos que guiam a análise sociológica do objeto. Em seguida, é realizada uma descrição da situação da violência na sociedade brasileira e uma rápida contextualização histórica da segurança pública no país, até o momento da produção dessa nova concepção. Por fim, são demonstradas as novas possibilidades que esse desenvolvimento da ação em segurança pública possui, amparada no conceito de Segurança Cidadã.

## 1. A análise foucaultiana do processo de governamentalidade

Primeiramente, para entendermos o processo de governamentalidade, devemos analisar a concepção inovadora de poder em Foucault. Muito antes de constituir uma teoria acabada, a concepção de poder na obra desse autor é orientada por sua noção de analítica do poder (FOUCAULT, 2012). A partir da crítica à teoria jurídica da soberania, Foucault produz uma concepção relacional do poder. Candiotto escreve sobre essa perspectiva:

Como signo do abandono dessa teoria jurídico-administrativa, Foucault denomina sua posição de analítica do poder. A partir dela sustenta que a representação do poder como coisa ou posse não constitui o resultado da realização de uma potência da qual uns seriam dotados e outros não; até mesmo sua identificação com uma instituição (a mais importante delas, o Estado) ou uma estrutura dada, são somente sedimentações derivadas da confluência de forças infinitesimais e estratégias plurais atuantes no tecido societário (CANDIOTTO, 2010, pg. 34).

Foucault renova sobre o poder, como restrito ao âmbito estatal, abrindo espaço para visualizar a produção de tecnologias de poder presentes nos diferentes espaços da vida, tais com a sexualidade e o controle social. O poder seria qualificado como um processo social microfísico, justamente por não estar localizado pontualmente na sociedade, mas perpassar de forma múltipla as relações sociais. É esta visão do poder como relacional, descontínuo e microfísico que permitirá ao autor desenvolver sua genealogia do poder de Estado, a partir da análise do processo de governamentalidade.

O autor lecionou no Collège de France, e é nesse período que o autor analisa a formação da governamentalidade no Estado europeu moderno. Esse termo é criado por Foucault para descrever o processo de formação e inserção de uma nova racionalidade política no Estado, que é a mentalidade de governo da população. Processo que se inicia no século XVI, a partir do surgimento da percepção, por parte do poder soberano, da perda progressiva do poder pastoral da Igreja na orientação espiritual dos indivíduos e da presença, na sociedade da época, de diferentes artes de governar. Essas diversas artes de governar somadas à percepção do corpo social como população influenciaram a formação de uma arte de governar própria do Estado (FOUCAULT, 2009).

A noção de população forma-se com a complexificação da sociedade europeia a partir do surgimento do capitalismo, complexificando as redes de poder no espaço social. Essa arte de governar estatal se orientará para a administração da vida, no sentido de permiti-la e prolonga-la. Nesse sentido, em consonância com sua concepção microfísica do poder, Foucault entende a formação do governo, como uma, entre várias possibilidades acessíveis de combinação das artes de governar à época, o enxergando como produto das diferentes forças sociais relacionais daquele período. Foucault conceitua esse processo:

Por esta palavra governamentalidade, entendo o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo à população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por governamentalidade entendo a tendência, a linha de força que, em

todo o Ocidente não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência deste tipo de poder, que podemos chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina, etc. – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e, por outro lado, o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por governamentalidade, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou Estado administrativo, viu-se pouco a pouco governamentalizado. (FOUCAULT, 2009)

## 2. Goffman e o estigma: construção da identidade criminal e policial na segurança pública

A construção de identidades e representações sociais na teoria de Erving Goffman sobre o estigma<sup>1</sup> serve de parâmetro para analisar a formação do tipo ideal de criminoso, tendo como base o estigma social, ou seja, de como o cidadão marginalizado se torna um potencial suspeito e bandido. Segundo o autor, o estigma compreende uma situação do indivíduo que está inabilitado para aceitação social, sendo o termo utilizado, a princípio, para sinais corporais. Tipo estereotipado - descrédito, fraqueza, desvantagem - ou seja, um estigma é um atributo depreciativo que pode confirmar a normalidade de outra pessoa, que pode levar ao descrédito do estigmatizado. Goffman argumenta:

Quando há uma discrepância entre a identidade social real de um indivíduo e sua identidade virtual, é possível que nós, normais, tenhamos conhecimento desse fato antes de entrarmos em contato com ele ou, então, que essa discrepância se torne evidente no momento em que nos é apresentado. Esse indivíduo é uma pessoa desacreditada [...]. Entretanto, quando a diferença não está imediatamente aparente e não se tem dela um conhecimento prévio (ou, pelo menos, ela não sabe que os outros a conhecem), quando na verdade ela é uma pessoa desacreditável, e não desacreditada, nesse momento aparece a segunda possibilidade fundamental em sua vida. A questão que se coloca não é a manipulação da tensão gerada durante os contatos sociais e, sim, da manipulação de informação sobre seu defeito (GOFFMAN, 1978).

Com efeito, a teoria de Goffman serve de base para identificar, assim como Foucault, as relações de poder implicadas na perspectiva de análise de políticas públicas de segurança, na medida em que há uma expectativa dos papéis sociais que se devem cumprir, tanto da parte daquele que é estigmatizado – no caso aqui presente, os moradores dos bairros que são implantados os Territórios de Paz - quanto por parte daquele que estigmatiza – que pode ser entendido no caso como o poder público em geral: agentes de segurança e outras instâncias estatais que lidam com a formulação de políticas públicas nessa área. O autor defende que estigmatizado e estigmatizador se completam, sendo possível por essa interação a reprodução de valores sociais por parte dos estigmatizados:

Em termos sociológicos, a questão central referente a esses grupos é o seu lugar na estrutura social; as contingências que essas pessoas encontram na interação face a face é só uma parte do problema, e algo que não pode, em si mesmo, ser

---

<sup>1</sup> Título do livro *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*, em português (*Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, em inglês), de 1963.

completamente compreendido sem uma referência à história, ao desenvolvimento político e às estratégias correntes do grupo (GOFFMAN, 1978).

Apesar de Goffman apresentar possíveis ganhos por parte de quem é estigmatizado, seja pela superação de seus estigmas e/ou por utilizarem estes fatores como bengalas, ele reforça o fator negativo que implica o estigma pela carreira moral, que seria a socialização com o mundo e o conhecimento do estigma, nascidos ou adquiridos, ou seja, valores sociais que trazem, em seu bojo, mudanças de papéis sociais. Essa depreciação pode ter origens em abominações corporais, falhas de caráter, questões étnicas e raciais, etc., podendo ser estendidos para fatores econômicos, sociais e políticos.

Um exemplo nesse sentido são os conceitos de favela e favelizar. Segundo o sociólogo Marcelo Baumann Burgos<sup>2</sup>, esses conceitos são apresentados com o estigma que marginaliza este modo de moradia, sendo atribuídos a ele valores depreciativos que se estendem a moradores, no sentido de moral, higiene, ética do trabalho, civilidade; pela falta de referenciais da cidade (2005).

No sentido sociológico, a favela se torna um território onde se dão interações particulares em relação às instituições da cidade, em que se desenvolve uma identidade territorial a partir de uma cultura e de uma socialização próprias (BURGOS, 2005; MACHADO DA SILVA, 2004). A questão da estigmatização das populações marginalizadas que vivem nas periferias remonta a construções históricas, que reforçam representações sociais de violência em determinadas localidades:

Essa produção de uma fonte de suspeitos pela polícia é universal, assim como é universal também o perfil dos eleitos: indivíduos pobres membros de algum grupo marginalizado e os criminosos, ou seja, as pessoas que nos estereótipos vigentes preenchem as características de um bandido e algum infrator conhecido que negocia confissões em troca de favores ou para não ser alvo da violência policial (OLIVEIRA, 2010).

Nessa questão, Michel Misse trabalha com os conceitos de acumulação social da violência e sujeição criminal:

É como se alguns fatores sociais se alimentassem reciprocamente em algo como uma causação circular acumulativa, gerando, de um lado, acumulação de desvantagens para um segmento da população e, de outro, estratégias aquisitivas partilhadas tanto por agentes criminais quanto por agentes encarregados de reprimi-los, de um modo que ganhou diferentes graus de legitimação em importantes camadas da sociedade mais abrangente. Além da associação entre acumulação de desvantagens e incriminação preventiva de certos 'tipos sociais', desenvolveu-se um persistente processo de 'sujeição criminal' de uma parcela de agentes de práticas criminais. Tal dinâmica terminou por constituir algo como uma 'cultura' associada a esses sujeitos (MISSE, 2010).

Tomando como base esses conceitos apresentados por Misse e Oliveira, essa população estigmatizada tem seus direitos diminuídos e, até mesmo, subtraídos. Nas palavras de Erving Goffman

---

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Sociologia da PUC-Rio.

“acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano” (1978. p. 15). Juntamente dessa produção representativa do marginalizado e do criminalizado, pode ser observado na teoria de Goffman o quesito da reputação. A reputação, segundo o autor, pode ter a função de controle social, sendo que os valores depreciativos remetidos aos moradores de periferias tenham má reputação por serem representados como violentos e criminosos.

A questão de alinhamento grupal dos indivíduos estigmatizados também é trabalhada por Goffman. Para este trabalho, o conceito de alinhamento intragrupal foi escolhido por apresentar o fortalecimento de grupos estigmatizados, onde se encontram áreas de afirmação, que podem chegar até a militância. Neste ponto, é feito um diálogo entre a teoria do estigma e a teoria do reconhecimento, de Axel Honneth. A luta pelo reconhecimento é proveitosa no sentido de entender a luta gerada pelo conflito contra o Estado, ou o abandono do mesmo, nos territórios marginalizados. Honneth mostra que a distinção entre mundo da vida e sistema é ambígua no indivíduo, a partir de uma análise baseada na racionalidade comunicativa – de influência do pensamento de Jurgen Habermas -, complementando que a base da interação é conflito, e sua gramática, a luta pelo reconhecimento (2003). Com isso, pode ser visto nesta teoria qual o tipo de luta que ele pretende analisar, no caso, os conflitos que se originam do desrespeito social, de um ataque à sua identidade pessoal ou coletiva, que vem a afetar as relações de reconhecimento em três esferas: a emotiva, a da estima social e a jurídico-moral:

Uma teoria da intersubjetividade um conceito de pessoa em que a possibilidade de uma auto-relação imperturbada se revela dependente de três formas de reconhecimento (amor, direito, e estima) [...]. As três formas de reconhecimento correspondem três tipos de desrespeito, cuja experiência pode influir no surgimento de conflitos sociais na qualidade do motivo da ação (HONNETH, 2003).

Axel Honneth constrói uma teoria crítica da sociedade onde os processos de mudança social são originários da luta pela afirmação de reconhecimento recíproco entre os grupos sociais. Este aspecto será abordado mais além neste texto, para a compreensão da aplicação do projeto denominado Territórios de Paz.

### **3. A dimensão difusa da violência: crise institucional das polícias em representações sociais incertas no Brasil**

O termo violência difusa, usado e desenvolvido pelo sociólogo brasileiro José Vicente Tavares dos Santos, descreve um fenômeno que pode ser verificado no cenário de crise na modernidade tardia periférica. A violência difusa pode ser identificada como as diferentes manifestações de violência presentes no espaço social brasileiro: política, social, policial, de gênero, simbólica e ecológica, entre outras. No caso brasileiro, Tavares dos Santos afirma que a violência se torna norma nas relações assimétricas de poder, marcadas pelo excesso e o abuso, legitimando socialmente práticas ilegais; denotando desprezo pela responsabilidade do papel policial na sociedade (2009). Neste cenário, Tavares dos Santos aponta que a crise do Estado-nação recaiu sobre a segurança pública, enquanto tecnologia de poder de controle social moderna. Essa crise, em escala mundial, é apresentada pelo sociólogo em suas várias dimensões: crise institucional, cultura organizacional, violência policial, dificuldade ou ausência de legitimidade e dilemas do ofício policial (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009; ARENDT, 2007).

A metodologia de pesquisa para entender a segurança pública na América Latina, e precisamente no Brasil, não se enquadrariam no planejamento de polícia tal qual é feito na França e na

Inglaterra, os quais são orientados pelo exercício legal da coerção física e a contribuição para o serviço de integração e coesão social. Diz o autor:

As dificuldades políticas advindas dos processos de transição democrática na América Latina nos últimos vinte anos: não só permaneceu o desconhecimento, e a surpresa, face à expansão dos fenômenos de violência, como, nos esforços de reconstrução institucional visando atingir a plenitude do Estado Democrático de Direito, não foram debatidas várias dimensões do controle social institucional [...] a questão policial tornou-se mais complexa, seja pela ineficácia e ineficiência frente ao crescimento e diferenciação das ações socialmente criminalizadas pelos novos fenômenos criminais na “modernidade tardia” (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009).

Tavares dos Santos apresenta a complexidade da atividade policial neste cenário de violência difusa, e as greves por melhores salários, condições de trabalho, qualificações condizentes ao novo perfil de policial, são indicativos desse quadro. Segundo ele:

[...] há uma dupla crise nas organizações policiais: por um lado, uma crise interna, expressa por falta de identidade profissional, a quebra da hegemonia dos grupos dirigentes e por uma perda de autoestima; por outro lado, a ineficiência da ação policial, responsabilizadas pelos governos, reduzindo a legitimidade das polícias nas sociedades atuais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009).

Entretanto, o autor mostra que, apesar da crise, existe formas de resistência na reforma do papel das polícias na América Latina, marcada pela certeza da impunidade pelos excessos cometidos por agentes policiais, e pela vulnerabilidade sentida pelos cidadãos deste continente. Este fato tem a potencialidade de produzir bases imaginárias de incertezas e inseguranças sociais. Nesse aspecto, a teoria de Tavares dos Santos dialoga, num debate interdisciplinar, com o conceito de insegurança ontológica, do criminalista britânico Jock Young. Na perspectiva desse autor, a insegurança ontológica se dá quando a autoidentidade não está embasada no nosso sentido de continuidade biográfica, quando o casulo protetor que filtra as objeções e o risco ao nosso sentido de certeza se torna fraco e quando o sentido absoluto de normalidade se desorienta pelo relativismo dos valores circundantes (YOUNG, 2002).

#### **4. Participação civil na Segurança Pública: possibilidades e dificuldades de um novo paradigma**

O período de ditadura civil-militar (1964-1985) marcou uma mudança na segurança pública no país. O ponto chave desta mudança foi a militarização da segurança. As polícias militares, que até então tinham papel secundário, começaram a atuar nas ruas, desde o controle do tráfego até manifestações públicas indesejadas, incorporando as atribuições das guardas civis, extintas no ano de 1969<sup>3</sup>; e subordinadas ao Exército através da Inspetoria Geral das Polícias Militares. A responsabilidade do policiamento preventivo e ostensivo se torna exclusiva da polícia (KARNIKOWSK, 2010; NÓBREGA JR., 2010). Nesse sentido, as dimensões da violência empregadas

<sup>3</sup> Decreto-Lei federal nº 1.072 de 30 de Dezembro de 1969 (NÓBREGA JÚNIOR, 2010, P.114).

pelos setores de segurança pública em seus procedimentos se estendiam às camadas mais pobres da população, historicamente reprimidas pelas forças policiais, estigmatizadas pela marginalidade e criminalizadas (OLIVEIRA, 2008; LAGE, MIRANDA, 2007).

Além disso, as polícias civil e militar não são atores cooperativos, por terem atribuições distintas e não conseguem fechar um ciclo policial completo – que se caracteriza pela prevenção, patrulhamento das ruas, investigação e indiciamento do indivíduo a justiça – o que torna o sistema de segurança pública inoperante para a sociedade (NÓBREGA JÚNIOR, 2010). Segundo Nóbrega Jr.:

A estrutura de Segurança Pública brasileira, que deveria ser de natureza civil e com fins de defender os interesses dos cidadãos brasileiros em quaisquer circunstâncias, se preocupa mais com a defesa dos interesses do Estado que da cidadania, onde o processo de militarização dessas instituições é a prova desse hiperdimensionamento do Estado em relação aos cidadãos (NÓBREGA JR. 2010).

A política de enfrentamento se mostrou infrutífera frente à escalada da violência e o aumento do número de homicídios, ou mortes de causas não naturais, a partir dos anos de 1980 (ADORNO, 2002; SCHABBACH, 2011; TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). Nos anos de 1990 começam a surgir propostas alternativas para o controle da criminalidade. Projetos como os Centros Integrados de Cidadania (CIC)<sup>4</sup>, com a proposta de justiça social e aproximação do Estado na formação organizacional da comunidade, promovendo os direitos humanos, e criticando o autoritarismo estatal (HADDAD, SINHORETTO, 2004):

O funcionamento do CIC exigiu das instituições e dos profissionais duas inversões de prioridade: a adequação de todos os serviços públicos à realidade dos conflitos (e não o contrário) e o deslocamento das autoridades no espaço da cidade. (...) Diante da “ausência” do Estado nas periferias, o equipamento deve, segundo o projeto, simbolizar a ocupação do “vazio”, mediante oferta de serviços de segurança e justiça em áreas carentes desses equipamentos. A implementação disso exige uma reforma do Estado fundada na descentralização dos serviços. Assim idealizados, esses centros, teoricamente, deverão romper com o tradicionalmente oferecido: autoritarismo, centralização, corporativismo e fragmentação (HADDAD, SINHORETTO, 2004).

Entretanto, com a incorporação dos CICs ao Governo Federal, a filosofia que fundamentava o projeto foi desvirtuada, servindo como estratégia de controle social e forma de repressão. A gestão destas ações ficou a cargo do Gabinete Institucional de Segurança, ligado a Presidência da República, cujos cargos são privativos de Oficiais das Forças Armadas (HADDAD, SINHORETTO, 2004). Apesar da intervenção militar, formas alternativas para Segurança Pública, começam a tomar forma e ganhar força.

A proposta de uma segurança pública com maior participação civil, que não se encerra na ação policial, se apresentou sistematizada com o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, o Pronasci, do Governo Federal, que traz a proposta do Estado-rede, articulando os três entes federativos nas políticas públicas de segurança. Nesse contexto se dá início ao projeto Território de Paz.

---

<sup>4</sup> Os CIC's da referência correspondem ao Estado de São Paulo, que funcionaram entre 1996-2001.

Neste processo de conflitualidade, os crimes violentos apresentam uma regularidade: a categoria juventude. O jovem tem uma relação ambivalente com a violência: ora ele é o agressor, ora é a vítima; em um contexto onde sua vida é um processo para conviver, ou superar a violência, além de implicar na transição para vida adulta, período ao qual a agressividade tem a positividade de habilitá-los a se autonomizar e a construir um lugar no espaço social (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). Dentro desse quadro, se identifica uma incidência dos casos de violência física, até mesmo letal, com outras regularidades: étnicas (negros e pardos), de gênero (sexo masculino) e etárias (entre 15-24 anos).

O Estado do Rio Grande do Sul apresenta o dado que proporcionalmente ao número populacional, os negros – minoria étnica – são mais vítimas de homicídios dolosos do que a maioria branca. É válido observar que neste contexto são incluídos na categoria negra: negros, pardos, mulatos, sarará<sup>5</sup> A proporção é apresentada na tabela, com dados referentes ao 1º semestre de 2012:

Etnia	Nº de vítimas	% nº de vítimas	Pop. IBGE 2010	% da população	Taxa 100 mil habitantes
Branca	679	77,6	8.900.007	83,2	7,6
Negra	191	21,8	1.725.166	16,1	11,1
Amarela	02	0,2	35.682	0,3	5,6
Indígena	03	0,3	32.989	0,3	9,09
Total	875	100,0	10.693.844	100,0	

Fonte: Departamento de Gestão e da Divisão de Estatística da SSP/RS

No que se refere ao recorte de gênero a taxa de homicídios por 100 mil habitantes é de 14.9 % para homens. As ocorrências dos homicídios entre as mulheres se dão regularmente em âmbito doméstico, enquanto as situações em que acarretam em dos homens é externa a casa, e se dão nos finais de semana (tendo seu ápice no sábado à noite) (Fonte: Departamento de Gestão e da Divisão de Estatística da SSP/RS).

No tocante a criminalidade, o Pronasci apresenta um público-alvo de jovens de 15 a 24 anos, que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei; presos ou egressos do sistema prisional. A idade mínima para participar do Proesci é 12 anos, tendo como foco maior a prevenção do uso de drogas, por entenderem que aos 15 anos as ações do programa se concentram mais para redução de danos.

Os projetos apresentados pelo Pronasci/Proesci para os jovens evidenciam o foco da formação deste público para atuar como multiplicadores dentro de suas comunidades de origem, para a promoção da inclusão social, por meio de conteúdos referentes à cidadania e direitos humanos. Um exemplo destes projetos é o PROTEJO (Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável) que tem como foco a capacitação dos jovens e adolescentes através de atividades culturais, esportivas e educacionais para o resgate da autoestima e promoção de uma cultura de paz. A observação que pode ser feita a respeito dos projetos para os jovens é a relação entre estes e o projeto Mulheres da Paz, que tem como foco capacitar lideranças femininas dentro das comunidades que tiveram o Território de Paz implantado com o objetivo de aproximação dos jovens em situação de risco infracional para encaminhá-los aos projetos, como o PROTEJO. Esta premissa do Pronasci de integração e diálogo entre lideranças femininas e juventude pode levantar a hipótese a ser verificada de fortalecimento de uma instituição informal: a família.

<sup>5</sup> Estatuto da igualdade racial – lei nº 12.288/10.

Apesar de o policiamento ser um dos pontos principais dos Territórios de Paz, mudanças estruturais são identificadas nesta proposta de segurança pública, denotando um maior comprometimento de setores civis nestas políticas, que pode transformar a percepção dos atores sobre o combate ao crime. A experiência deste projeto no município de Canoas/RS é considerada modelo pelo trabalho realizado no bairro Guajuviras, de atuação do município no tocante a segurança pública, com investimento em capacitação de sua Guarda Municipal, com trabalho integrado da Brigada Militar com a comunidade, e projetos sociais de inclusão da comunidade citada, que em dois anos de implantação (2009-2011) viu seus índices de criminalidade reduzidos (redução de 73,6% na taxa de homicídios, no primeiro semestre de 2009), dando visibilidade ao projeto Território da Paz de Guajuviras<sup>6</sup> (AZEVEDO et al, 2013). Porém, na própria região metropolitana de Porto Alegre, os mesmos projetos não alcançaram o mesmo destaque que a experiência de Canoas.

Problemas estruturais podem ser apontados no contexto do policiamento comunitário, filosofia que orienta o projeto. Em primeiro lugar, a estrutura material precária em que os policiais trabalham nas localidades que receberam essa ação. Posteriormente, a falta de comunicação entre os órgãos públicos das instâncias estatais, que podem ser a origem deste problema estrutural no que se refere ao campo material. Além disso, novamente, surge a visão da violência a partir da cultura organizacional, que mantém a violência como regra, onde o policial que trabalha na polícia na relação com a comunidade é considerado “light”, sendo dispensado a ele tratamento depreciativo por parte dos colegas, mais identificados com a identidade do policial-herói. Neste sentido, a militarização da segurança pública se torna mais latente, por ser identificada a resistência dos policiais militares a dialogar com a população.

Sem embargos, a participação civil na formulação de políticas públicas ainda encontra barreiras institucionais para se tornar efetiva, além do histórico de conflitos e de repressão dos aparelhos armados do Estado sobre a população marginalizada e representada como violenta.

A autonomia da comunidade é um aspecto importante neste processo de implementação dos Territórios de Paz. O diálogo entre diferentes setores da sociedade civil é importante para chegar ao consenso de quais projetos são condizentes com determinada população (SANTOS, 2013). Neste prisma, o papel do município é fundamental por ser o órgão gestor mais próximo da localidade, pode qualificar a repressão a criminalidade e a prevenção social da violência (AZEVEDO et al, 2013). A partir desta participação civil nesses projetos, uma cultura de empoderamento da comunidade é pretendida no sentido de justiça e inclusão social. Porém, podem ser elencados obstáculos para o processo efetivo deste projeto. O risco do personalismo, tanto do policial quanto da figura civil, em determinadas comunidades, devido ao isolamento decorrente da não cooperação entre os órgãos públicos, é um fator que pode ser identificado. Por um lado, o comprometimento do gestor com o projeto pode fazer com que a comunidade personifique nele todo o processo de implementação, não dissociando o gestor do lugar, vendo ele como “nosso”, seja ele policial e/ou civil. Por outro lado, o personalismo pode ser utilizado como moeda de troca política, mesmo que haja integração, para obter ganhos pessoais, politizando o projeto de forma deliberada (TAVARES-DOS-SANTOS et al, 2013). Com efeito, os projetos do Pronasci/Proesci, no caso específico do Rio Grande do Sul, podem sofrer influências das mudanças do cenário político institucional, que descaracterizariam o projeto como política de Estado.

As dificuldades da implantação do projeto Territórios de Paz passa por esferas diferenciadas da sociedade. A ideia de justiça como punição-encarceramento, ainda vigente no país, é

---

<sup>6</sup> BOFF, Claudia; MERKER, Marcos. “Canoas comemora dois anos de Territórios de Paz”: In: Diário de Canoas. Canoas: Ed. Online, 08/10/2011. <http://www.diariodecanoas.com.br/regiao/346951/canoas-comemora-dois-anos-de-territorio-de-paz-no-guajuviras.html>

um dos entraves para uma política pública de segurança cidadã, já que legitima uma ação violenta e repressiva, mesmo que ilegal, do Estado sobre tipos-ideais suspeitos, seja pela sua condição social, racial, etc. e reforça o legado militarizado das polícias. Apesar do quadro de crise nas polícias ser mundial, não é possível adotar as mesmas metodologias europeias de análise para as instituições latino-americanas, que passaram por períodos recentes de ditaduras civil-militares e possuem um histórico de desigualdade social e jurídica, estigmatizando determinadas camadas da sociedade, remetendo as mesmas a valores depreciativos.

Porém, a ideia dos Territórios de Paz para uma segurança pública que não se encerre na ação reativa da polícia é válida para entender e perceber a mudança de paradigma de segurança pública no Brasil. Retomando a ideia de governamentalidade, de Foucault, essas iniciativas podem ser pensadas como uma atualização desse processo, na medida em que expande a governamentalidade para fora do Estado, buscando uma governamentalidade compartilhada (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009; GUERRA CÂMARA, 2012) que recupera a legitimidade do Estado frente a populações brasileiras historicamente descuidadas e reprimidas. Mesmo que ainda não se caracterize em um campo hegemônico nos setores da segurança, estando em constante disputa a constituição dessa nova visão, essas experiências podem ser avaliadas sociologicamente no sentido de produção de integração e de justiça social, em uma perspectiva de mudança de socialização de populações que historicamente se encontraram a margem dos benefícios do Estado, ou seja, da plena cidadania e do exercício de direitos. Por fim, a qualificação na repressão ao crime e a política de prevenção social da violência parecem mais viáveis em um projeto de justiça social e não de controle social penal de cunho punitivo.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. **Exclusão socioeconômica e violência urbana**. Revista Sociologias, Porto Alegre, v.4, n. 8, p. 84-135, 2002.
- ARENDDT, H. **O que é autoridade?** In: **Entre passado e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- AZEVEDO, R.; RATTON, J.; KERBER, A.; VASCONCELLOS, F; SANTOS, M.; DAL SANTO, R.; OLIVEIRA, P.; ANDRADE, R. **As políticas públicas no âmbito municipal: uma análise das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE**. In: Pensando a segurança pública. V. 3, Políticas públicas: análises e diagnósticos. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- BECKER, H. **Conceitos**. In: *Segredos e Truques da Pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BURGOS, M. **Cidade, Territórios e Cidadania**. In: Dados- Revista de Ciências Sociais, v. 48, n.1. Rio de Janeiro: IESP, 2005. pp 189-222.
- CANDIOTTO, C. **A governamentalidade política no pensamento de Michel Foucault**. Filosofia Unisinos, São Leopoldo, v. 11, n. 1, p. 33-43, 2010.
- FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2012.
- GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- GUERRA CÂMARA, G. **Reinserção da perspectiva comunitária na ação policial gaúcha: Os Territórios da Paz, uma nova governamentalidade?**. Porto Alegre: Trabalho de Conclusão de Curso, 2012.
- HADDAD, E.; SINHORETTO, J. **Centros de Integração da Cidadania: democratização do sistema de justiça ou o controle da periferia?** In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: 2004.
- HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34. 2003.

- KARNIKOWSK, R. **De exército estadual à polícia-militar: o papel dos oficiais na policialização da Brigada Militar (1892-1988)**. Porto Alegre: Tese de Doutorado, 2010.
- KRUCHIN, M. **Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 7, nº 1, p. 40-56, 2013.
- LAGE, L.; MIRANDA, A. **Da polícia do rei à polícia do cidadão**. In: Revista de História da Biblioteca Nacional – n. 25 – Rio de Janeiro: SABIN, 2007.
- MACHADO DA SILVA, L. **Sociabilidade Violenta: Por Uma Interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano**. In: RIBEIRO, L. (Org.). Metrôpoles:
- MISSE, M. **Crime, sujeito e sujeição Criminal: aspectos de uma Contribuição analítica sobre a Categoria “bandido”**. In.: Lua Nova, nº 79. São Paulo, 2010.
- NÓBREGA Jr. **A Semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia?** In: TAVARES-DOS-SANTOS (org.). Democracia, Poderes e Segurança: reflexões. Sociologias. Vol. 23. Porto Alegre: PPGS-UFRGS, 2010.
- OLIVEIRA, A. **Políciais podem ser controlados?** In: TAVARES DOS SANTOS (org.). Democracia, Poderes e Segurança: reflexões. Sociologias. Vol. 23. Porto Alegre: PPGS-UFRGS, 2010.
- SANTOS, M. **Segurança pública para que(m)? Uma análise da implementação do PRONASCI em duas cidades gaúchas**. Dissertação de Mestrado em Ciências Criminais da PUCRS. Porto Alegre: 2013.
- SCHABBACH, L. **Exclusão, ilegalidade e organizações criminosas no Brasil**. In: Violências, Medo e Prevenção. Sociologias, V. 20. Porto Alegre: PPGS-UFRGS, 2008.
- TAVARES DOS SANTOS, J. **Violências e Conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.
- \_\_\_\_\_. **A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência**. Tempo Social, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 155-167, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Microfísica da Violência, uma questão social mundial**. In: Ciência e Cultura. Revista da SBPC, São Paulo, Ano 54, n. 1, julho de 2002, p. 22-24.
- TAVARES-DOS-SANTOS, J.; TEIXEIRA, A.; MADEIRA, L.; SCHABBACH, L.; DURANTE, M.; PIMENTA, M.; FACHINETTO, R. **Programa de Polícias Comunitárias no Brasil: avaliação de propostas de políticas públicas de segurança**. In: Pensando a segurança pública. V. 3, Políticas públicas: análises e diagnósticos. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- YOUNG, J. **A sociedade excludente – exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.