

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**  
**DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**MARCELO TELES DE MENDONÇA**

**O DILEMA DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA  
PÚBLICA EM PERNAMBUCO: o discurso governamental e da mídia escrita nos anos  
2007/2011**

**Recife, 2014**

**MARCELO TELES DE MENDONÇA**

**O DILEMA DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA  
PÚBLICA: o discurso governamental e da mídia escrita nos anos 2007/2011**

Tese de Doutorado apresentada à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE, sob a orientação da Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.

**Recife, 2014**

- M539d      Mendonça, Marcelo Teles de, 1961 -  
O dilema da intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco : o discurso governamental e da mídia escrita nos anos 2007/2011 / Marcelo Teles de Mendonça. – Recife : Ed. do Autor, 2014.  
182f. : il.
- Orientadora: Profª. Drª. Ana Cristina Brito Arcoverde.  
Tese (Doutorado pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais e Aplicadas.  
Resumo em português e inglês.  
Inclui referências.  
Inclui anexos em CD.
1. SEGURANÇA PÚBLICA – PERNAMBUCO – ASPECTOS SOCIAIS. 2. CONTROLE SOCIAL – PERNAMBUCO. 3. VIOLÊNCIA URBANA – PREVENÇÃO. 4. PREVENÇÃO DO CRIME – PERNAMBUCO – ASSISTÊNCIA SOCIAL. 5. ESTADO E INDIVÍDUO. 6. CIDADANIA. 7. DIREITOS HUMANOS – RESPONSABILIDADE SOCIAL. 8. SEGURANÇA PÚBLICA – PERNAMBUCO – PESQUISA QUALITATIVA. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito. II. Título.

CDU 351.78  
CDD 351.75



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE DOUTORADO

Ata da Defesa de Tese do Curso de Doutorado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco. Às nove horas e trinta minutos do dia vinte e oito de fevereiro de dois mil e catorze, no anfiteatro do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a Defesa de tese intitulada: "O DILEMA DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO: o discurso governamental e da mídia escrita nos anos 2007/2011" de autoria do Doutorando, Marcelo Teles de Mendonça a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de Doutor em Serviço Social. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número 23076.006575/2014-61, foi constituída pelos seguintes Professores: Ana Cristina Brito Arcoverde, Doutora em Sociologia, Orientadora e Examinadora Interna; Marco Antônio Mondaini de Souza, Doutor em Serviço Social, Examinador Interno; Anita Aline Albuquerque Costa, Doutora em Serviço Social, Examinadora Interna; José Luciano Gois de Oliveira, Doutor em Sociologia, Examinador Externo; Maria de Fátima Melo do Nascimento, Doutora em Serviço Social, Examinadora Externa; Lucinda Maria da Rocha Macedo, Doutora em Serviço Social, Suplente Externa; Ana Cristina de Souza Vieira, Doutora em Serviço Social, Suplente Interna. Na qualidade de Orientadora e Examinadora Interna, a Dr<sup>a</sup>. Ana Cristina Brito Arcoverde presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou o candidato a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a apresentação, o candidato foi arguido pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu Aprovar a tese com as seguintes menções: Dr<sup>a</sup>. Ana Cristina Brito Arcoverde: Aprovada; Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza: Aprovada; Dr<sup>a</sup>. Anita Aline Albuquerque Costa: Aprovada; Dr. José Luciano Gois de Oliveira: Aprovada; Dr<sup>a</sup>. Maria de Fátima Melo do Nascimento: Aprovada. E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 28 de fevereiro de 2014.

BANCA:

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Ana Cristina Brito Arcoverde

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Anita Aline Albuquerque Costa

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. José Luciano Gois de Oliveira

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Melo do Nascimento

DOUTOR:

\_\_\_\_\_  
Marcelo Teles de Mendonça

*Este trabalho é dedicado a Valeria,  
pela constante presença nos bons e maus momentos e  
a João Gabriel e Luís Mateus  
por todas as vezes que me perdoaram por andar tão a flor da pele*

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para que este trabalho pudesse ser realizado, em particular a quatro pessoas: uma jurídica e três físicas, na linguagem dos advogados. A pessoa jurídica é a Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE que me deu oportunidade de realizar um curso de mestrado e, depois, de doutorado em Serviço Social, me permitindo uma grande satisfação nas áreas pessoal e profissional. A todos os professores e funcionários meu muito obrigado. As pessoas físicas são: Valeria, pelos importantes comentários e sugestões ao longo da jornada percorrida para realização deste estudo. Paulo Lago, assessor de imprensa do Centro Dom Helder Câmara - Cendhec, que me possibilitou a consulta ao arquivo do Centro, de onde extraí as 15 matérias analisadas nesta pesquisa. E, por fim, mas não por último, agradeço de forma especial a minha orientadora Ana Arcoverde, que sempre esteve disponível e bem-humorada para as orientações necessárias à conclusão deste estudo. Do alto de sua experiência e competência profissional, Ana contribuiu de forma marcante para minha formação. A essas três pessoas também meu muito obrigado.

*Quando se instaura o Estado democrático de direito,  
o destinatário da segurança pública passa a ser a cidadania  
e a própria expressão, “segurança pública”,  
passa a significar estabilização de expectativas positivas  
quanto à cooperação social e quanto à fruição dos direitos.*

*Luiz Eduardo Soares*

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar a política de segurança pública em Pernambuco, durante a gestão Eduardo Campos, no período de 2007 a 2011, visando perceber como a intersetorialidade vem se materializando nesta política. A partir de nosso contato empírico com a realidade estudada e ao indagarmos como a materialização da intersetorialidade vinha se verificando na política de segurança pública, partimos da hipótese de que a mesma vinha ocorrendo, embora de forma bastante frágil e incipiente. Esse nosso estudo consistiu de uma pesquisa documental, onde foram analisados documentos oficiais, oriundos do Governo do Estado, e documentos não-oficiais oriundos da mídia escrita em Pernambuco, especificamente matérias dos três principais jornais em circulação no Estado. Como técnica de análise e interpretação de dados, utilizamos a análise de conteúdo, na perspectiva da estudiosa francesa Lawrence de Bardin. Visando embasar teoricamente nosso estudo, trabalhamos a relação entre Estado e sociedade, política pública, política de segurança pública, direitos humanos, cidadania, interdisciplinaridade e intersetorialidade. Para entender a relação entre Estado e sociedade, nossa opção foi pela perspectiva gramsciana, que também veio dar suporte a uma compreensão ampliada de segurança pública em contraposição a uma visão restrita da mesma. A nossa tese é a de que segurança é uma necessidade humana que, para ser satisfeita, precisa ser percebida em seus diferentes aspectos, como integridade física, patrimônio, mas, também trabalho, saúde, educação entre outros. Vista dessa maneira, a segurança pública é compreendida em uma forma ampliada que vai garantir o exercício de direitos humanos e de cidadania. Ocorre que, para favorecer um sentimento de segurança na população e garantir o exercício desses direitos, as diversas esferas do Estado deverão atuar de forma articulada, promovendo uma intersetorialidade entre suas políticas. Desse modo, a intersetorialização das ações de segurança pressupõe uma visão ampliada de segurança pública. Ao analisarmos os documentos oficiais originados pelo Governo do Estado e aqueles produzidos pela mídia impressa, pudemos perceber que existe um frágil e incipiente discurso de intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco e que isso decorre da predominância de uma visão restrita de segurança. Visão esta que entende a segurança pública tão somente voltada para a garantia dos direitos à vida e ao patrimônio e cujas ações se resumem à esfera policial.

Palavras-chave: Política de segurança pública, Intersetorialidade, Visão ampliada de segurança pública.



## **ABSTRACT**

The following study has for intention to analyze the public security policy in Pernambuco, during the management of Eduardo Campos from 2007 to 2011, intending to realize how the sectors intersection is materializing in this policies. Since our empirical contact with the studied reality and after we inquired how the materializing of the sectors intersection was presented in the public security policy, we started from the hypothesis that it was happening, although in a fragile and incipient way. That study consisted in a documental research where were analyzed official documents, from the state government, and non-official documents from the written media in Pernambuco, specifically articles from the 3 main newspapers in the state. As analyzing and data interpretation technic, we used the content analysis, in the perspective of the French scholar Lawrence de Bardin. To support theoretically our study we have analyzed the relation State x Society, public policy, public security policy, human rights, citizenship, interdisciplinary and sectors intersection. To understand the relation State x Society we choose gramsci's perspective, which also gave us support to an expanded understanding of public security opposed to a restricted view of the same. Our thesis is that the security is a human need that needs to be perceived in it different aspects such as physical integrity, property, but, also work, health, education and others, to be satisfied. Seen by this way the public security is perceived in wide way that is going to ensure the exercise of the human rights and citizenship. Happens that to favor a population feeling of security and to ensure the exercise of these rights, the different parts of the state must act in a articulated way promoting a sectors intersection between their policies. Thereby the sectors intersection of the security acts assumes a wide view of the public security. Analyzing the official documents from the state government and the ones from the written media, we realized that there is a fragile and incipient speech of sectors intersection in the public security policy in Pernambuco and that it is due the predominance of a restricted view of the public security. View that considers the public security only focused on ensure the right to life and the property and whose actions boils down to the police circle.

**Keywords:** Public security policy, Sectors intersection, Wide view of public security.

## LISTA DE SIGLAS

AIS	- Área Integrada de Segurança
ALEPE	- Assembléia Legislativa de Pernambuco
CEPAL	- Comissão Econômica para América Latina e caribe
CVLI	- Crime violento letal e intencional
CVP	- Crime violento contra o patrimônio
DHPP	- Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa
GpR	- Gestão por resultados
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JC	- Jornal do Commercio
OAB/PE	- Ordem dos Advogados do Brasil – Secção Pernambuco
PDS	- Prêmio de Defesa Social
PESP	- Plano Estadual de Segurança Pública
PIB	- Produto Interno Bruto
PM	- Polícia Militar
RMR	- Região Metropolitana do Recife
SDS/PE	- Secretaria de Defesa Social de Pernambuco
SENASP	- Secretaria Nacional de segurança Pública
SIM/MS	- Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde
UFPE	- Universidade Federal de Pernambuco

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 01: Área e população. Pernambuco e mesorregiões, 2000.

TABELA 02: Dez municípios com maior número de mortes por agressão em Pernambuco. Período 2000 a 2004.

TABELA 03: Taxas de morte por agressão segundo faixa etária por sexo. Pernambuco, 2004.

TABELA 04: Taxas de morte por agressão segundo região e sexo. Pernambuco, 2004.

TABELA 05: Taxas de mortalidade por agressão, por idade e por região. Pernambuco, 2004.

TABELA 06: Taxas de crimes (tipos principais) nas cidades com mais de 100.000 habitantes. Pernambuco, 2004.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 01: Estrutura etária da população. Pernambuco e Região Metropolitana, 2002

GRÁFICO 02: Proporção de famílias residentes em domicílios particulares segundo nível de renda. Pernambuco e RMR, 2002

GRÁFICO 03: Proporção de domicílios particulares permanentes por existência de alguns serviços e bens duráveis. Pernambuco e RMR, 2000

GRÁFICO 04: Composição da economia em Pernambuco, 2001

GRÁFICO 05: Composição da economia no Brasil, 2001

GRÁFICO 06: Composição setorial do PIB, Pernambuco - 2001

GRÁFICO 07: Taxas de morte por agressão e crimes letais intencionais. Pernambuco 1996 a 2005

GRÁFICO 08: Proporção de crimes letais intencionais nos municípios da Mesorregião Metropolitana do Recife – 2006

GRÁFICO 09: Proporção de vítimas de morte por agressão por faixa etária – PE/2004

GRÁFICO 10: Proporção de mortes por agressão por faixa etária em cada sexo

GRÁFICO 11: Taxas masculinas de morte por agressão, por faixa etária e região – PE/2004

GRÁFICO 12: Taxas femininas de morte por agressão, por faixa etária e região – PE/2004

GRÁFICO 13: Taxa de crimes violentos contra o patrimônio. Pernambuco e grupos de municípios – 2004

GRÁFICO 14: Taxas de crimes em Pernambuco e grupos de municípios - 2004

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
 <b>CAPÍTULO 2: A POLÍTICA PÚBLICA NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE.....</b>	<b>20</b>
2.1. Estado, sociedade civil uma distinção necessária.....	20
2.2. Estado, sociedade civil e o antagonismo de classes.....	23
2.3. Estado, sociedade civil e a prática revolucionária.....	25
2.4. Estado e sociedade civil em uma visão ampliada.....	26
2.5. A política pública na relação Estado e sociedade em uma perspectiva gramsciana.....	31
2.6. A relação Estado e sociedade civil na atualidade.....	34
2.7. O processo de construção de uma política pública.....	37
2.7.1. Política pública: de que se trata?.....	40
2.7.2. Os passos para construção de uma política pública.....	42
 <b>CAPÍTULO 3: POLÍTICA DE SEGURANÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>46</b>
3.1. Garantia de segurança como desafio a política de segurança pública.....	46
3.2. A política de segurança pública em diferentes perspectivas.....	52
3.3. A política de segurança pública nas Constituições brasileiras.....	58
3.4. Direitos humanos e de cidadania como metas da política de segurança pública.....	64
3.5. A política de segurança pública sob uma perspectiva ampliada de segurança.....	72
 <b>CAPÍTULO 4: POLÍTICA PÚBLICA E INTERSETORIALIDADE.....</b>	<b>76</b>
4.1. Interdisciplinaridade versus fragmentação do saber.....	76
4.2. Porque interdisciplinaridade.....	79
4.3. As diferenças terminológicas, os tipos e os obstáculos.....	80
4.4. A intersectorialidade e as políticas públicas.....	84
4.5. A perspectiva dialética na intersectorilidade.....	86
4.6. Os obstáculos à materialização do princípio da intersectorialidade nas políticas públicas.....	88
4.7. A territorialidade e o trabalho em rede.....	89
4.8. Intersectorialidade e gestão pública.....	92
4.9. A intersectorialidade e a política de segurança pública.....	97

<b>CAPÍTULO 5: O CAMINHO METODOLÓGICO.....</b>	<b>102</b>
5.1. A natureza da pesquisa científica.....	102
5.2. A pesquisa documental e os documentos.....	106
5.3. A técnica utilizada.....	111
 <b>CAPÍTULO 6: INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: Em busca de sua materialização.....</b>	 <b>118</b>
6.1. O contexto em Pernambuco e sua influência na construção da política de segurança pública.....	118
6.1.1. O contexto demográfico e socioeconômico.....	121
6.1.2. O contexto da violência e criminalidade em Pernambuco.....	126
6.2. Política de segurança pública e intersectorialidade nos documentos oficiais.....	137
6.2.1. A concepção de segurança pública.....	137
6.2.2. O princípio da intersectorialidade na política de segurança pública.....	142
6.2.2.1. A articulação entre políticas públicas.....	145
6.2.2.2 O lugar da participação da sociedade civil na política de segurança pública.....	146
6.2.2.3. O trabalho em bases territoriais.....	148
6.2.2.4. O trabalho em Rede.....	150
6.3. Política de segurança pública e intersectorialidade nos documentos não oficiais - a mídia escrita.....	151
6.3.1. A concepção de segurança pública.....	153
6.3.2. O princípio da intersectorialidade na política de segurança pública.....	160
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	 <b>165</b>
 <b>REFERÊNCIAS.....</b>	 <b>173</b>
 <b>ANEXOS EM CD.....</b>	 <b>181</b>

## **CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO**

A nossa Carta Magna reza que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, portanto, é o Estado quem tem a primazia de promover a segurança da população, embora todos tenham responsabilidade para com ela. Não obstante o que reza a nossa Carta Magna, o Estado não vem cumprindo o seu papel como devia, e a insegurança é experimentada por toda a sociedade. O cidadão comum sente-se encurralado e com medo, e a discussão em torno da segurança faz hoje parte do cotidiano das pessoas e também das pautas dos governantes. Essa conjuntura, aliada ao fato de trabalharmos na Secretaria de Defesa Social do estado de Pernambuco, nos motivou a desenvolver um trabalho de pesquisa que contribuísse de alguma forma com o aprimoramento da política estadual de segurança pública.

Nosso contato direto com a realidade da política de segurança pública nos fez perceber empiricamente que um dos problemas com seu implemento estava relacionado à sua articulação com as demais políticas públicas, que deveria se dar por meio de um trabalho intersetorializado. A partir dessa constatação empírica, formulamos, então, o seguinte problema de pesquisa: como é que vem se materializando a intersetorialidade na política de segurança pública no estado de Pernambuco? E para dar resposta a este problema, com o desenvolvimento da pesquisa, partimos da hipótese de que a intersetorialidade vinha se materializando na política de segurança pública em Pernambuco de forma frágil e incipiente. Portanto, nosso objetivo com esse estudo foi o de analisar a política de segurança pública em Pernambuco para perceber como a intersetorialidade vem se materializando nesta política. Como forma de dar suporte teórico ao estudo, trabalhamos a relação entre Estado e sociedade, a política pública inserida nesta relação, a política de segurança pública, direitos humanos, cidadania, interdisciplinaridade e a intersetorialidade.

Muitos autores discorreram sobre a relação entre Estado e sociedade sempre focando um aspecto ou outro dessa relação. A distinção entre Estado e sociedade civil foi enfatizada por Hegel, que foi quem melhor estabeleceu uma diferença entre estas duas instâncias, atribuindo a cada uma sua esfera de atuação. Para este autor, o que vai diferenciar a sociedade civil do Estado é a natureza particular ou geral do interesse que move os homens à ação. Toda ação que se derive de um interesse particular vai dar origem à sociedade civil, e aquelas voltadas ao interesse geral de toda a sociedade vão resultar no Estado. Uma política pública na concepção hegeliana seria um meio para atender os interesses particulares e gerais dos indivíduos.

Marx, por sua vez, vai dar ênfase ao antagonismo de classes na relação entre Estado e sociedade civil. Ele entende por sociedade civil a sociedade burguesa, onde se dá a produção e

reprodução da vida material, e o Estado como expressão política da dominação de classe, estando a serviço da classe dominante e não do interesse geral. Na perspectiva marxista, as políticas públicas podem ser entendidas como instrumentos de controle e dominação da burguesia sobre os trabalhadores.

Colocando como foco de seu trabalho a prática revolucionária, Lênin toma por base as afirmações de Marx e entende o Estado como representante de uma ditadura de classe. Para ele, a prática revolucionária tem por finalidade a classe trabalhadora e o partido é o instrumento dessa classe para tomada do Estado. Para garantir o controle e expansão do poder político, o partido deve fazer contato com organizações da sociedade civil para controlá-las por meio de alianças. Da perspectiva Leninista se depreende que a política pública, de forma semelhante a de Marx, só atenderá aos interesses dos trabalhadores quando estes assumirem o controle do Estado. Na sociedade capitalista, ela é apenas um instrumento de dominação de uma classe sobre outra.

Neste estudo, utilizamos, como referencial teórico para compreender a inserção da política pública na relação entre Estado e sociedade, a perspectiva de Antônio Gramsci. Para Gramsci, o Estado deve ser entendido de forma ampliada, incluindo tanto o aparelho governamental quanto o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil. Tomando por base a perspectiva gramsciana, a política pública pode ser entendida como um *locus* de conflitos de interesses entre as classes, embora também possa ser utilizada pelo Estado como instrumento de hegemonia da classe dominante sobre os dominados.

Na atualidade, a relação entre Estado e sociedade civil é marcada pela influência do modelo neoliberal que visa à desresponsabilização do Estado e à responsabilização da sociedade civil. A sociedade civil passa a substituir o Estado em muitas de suas funções através de organizações não governamentais. Observa-se o surgimento do chamado terceiro setor, onde entidades privadas de filantropia empresarial substituem o Estado na prestação de serviços através de políticas públicas.

Uma política pública pode ser definida como uma intervenção do Estado na sociedade que articula sujeitos com interesses e expectativas diversas. A elaboração de uma política pública é um processo que obedece algumas etapas, que são a agenda, a elaboração, a formulação, a implementação, a execução, o acompanhamento e a avaliação. Uma política pública tem ainda as seguintes características: é institucional, decisória, comportamental e causal.

A política de segurança é uma política pública e, como as demais políticas, está inserida na relação entre Estado e sociedade. Ela se constitui em intervenções do Estado com o fito de



garantir a segurança da população. Dependendo da visão de segurança que a oriente, se mais restrita ou mais ampliada, a política de segurança vai se restringir a ações repressivas e coercitivas da criminalidade ou, ao contrário, a ações de garantia dos direitos humanos e de cidadania da população. No primeiro caso, ou seja, orientada por uma visão restrita de segurança, a política de segurança pública vai dar ênfase às atividades desenvolvidas pela esfera policial, mas, no segundo caso, sendo orientada por uma visão ampliada de segurança, vai enfatizar uma ação intersectorializada das diversas políticas públicas para garantia dos direitos humanos e de cidadania.

A política de segurança pública, interpretada a partir do pensamento gramsciano, também é um espaço de conflito de interesse entre as classes, mas que também é utilizada pelo Estado como instrumento de dominação. Quando atende às demandas dos trabalhadores por segurança, mesmo que restritas à integridade física e ao patrimônio, o Estado busca o apoio da classe operária para cumprir seu papel de defesa dos interesses da burguesia. Por outro lado, é através dos órgãos de repressão que inibe e mantém sob controle as manifestações dos trabalhadores contrárias aos interesses da classe dominante.

Nas Constituições brasileiras, o que sempre predominou foi uma visão restrita de segurança, cujo foco principal não era a salvaguarda da população, mas do Estado. A Carta Magna de 1988 inovou ao trazer em seu texto um capítulo referente à segurança pública e, apesar de ainda manter uma visão restrita de segurança voltada para ações repressivas da esfera policial, abre espaço para uma visão mais ampliada quando a insere no capítulo I, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, e no capítulo II, que trata dos direitos sociais.

Em uma perspectiva ampliada, as metas de uma política de segurança pública são a garantia do exercício dos direitos humanos e de cidadania. Os direitos humanos são uma categoria de direitos inerentes a todo ser humano, o que faz com que o simples fato de sermos humanos nos torne detentores destes direitos. Por isso, os direitos humanos não são uma concessão dos governantes, mas, na verdade, surgiram como meio de limitar o poder dos mesmos. Apesar de remontar ao início da história da civilização, a discussão em torno dos direitos humanos ganhou força com o fim da Segunda Guerra Mundial e a promulgação pela Organização das Nações Unidas (ONU) da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Os direitos de cidadania são também uma meta a ser alcançada pela política de segurança pública, sendo os mesmos formulados a partir de três categorias, que são os direitos civis, políticos e sociais. Os civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. O respeito a estes direitos vai garantir o ir, vir e permanecer das pessoas, a escolha do trabalho, a livre manifestação do pensamento, a possibilidade de

organizar-se, a inviolabilidade do lar e da correspondência e a possibilidade de só ser preso por autoridade competente, de acordo com a lei, e de só ser condenado após um processo legal. Os direitos políticos dizem respeito à participação dos cidadãos no governo da sociedade e se relacionam à capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos e de votar e ser votado. Os direitos sociais estão relacionados à participação do cidadão na riqueza produzida pela sociedade e incluem os direitos à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria.

Apesar de separados didaticamente, os direitos de cidadania compõem uma totalidade, pois ao cidadão interessa uma cidadania plena, na qual ele seja detentor das três categorias de direitos. Um cidadão que só tem garantido o exercício de uma ou duas das categorias de direitos é um cidadão incompleto, enquanto que aquele cujo exercício de qualquer das categorias de direitos lhe é negado trata-se de um não cidadão, como afirma José Murilo de Carvalho (2002).

O desafio que a política de segurança pública enfrenta na atualidade é garantir a segurança da população, diante de um grave fator de insegurança, que é a violência. A violência é ao mesmo tempo causa de insegurança como também efeito da insegurança em áreas como trabalho, saúde, educação, assistência social, entre outras. Por atingir principalmente a integridade física e o patrimônio, a violência tem sido foco da política de segurança pública orientada por uma visão restrita de segurança.

Mesmo entendendo que a violência também gera insegurança por violar direitos humanos e de cidadania, colocá-la como foco da política de segurança pública é entender a segurança através de uma visão restrita e condicionada por ações da esfera policial. A garantia de segurança, entretanto, é mais ampla e extrapola o mero enfrentamento à violência, demandando ações articuladas e intersetorializadas das diversas políticas públicas. Os estudos desenvolvidos sobre a intersetorialidade se baseiam nas descobertas dos estudiosos que trabalharam a interdisciplinaridade.

A interdisciplinaridade surgiu não por um desenvolvimento natural da ciência, mas pela constatação do que Hilton Japiassu (1976) chamou de patologia do saber. O conhecimento adoeceu, por conta de uma extrema especialização, ao ponto de ficar todo fragmentado. Isso acabou por gerar problemas para a compreensão dos fenômenos, que passaram a ser vistos de forma individual a partir do ponto de vista de cada um. A interdisciplinaridade busca uma reunificação do saber esmigalhado ao longo dos anos em que se desenvolveu o conhecimento científico.

Hoje muitos cientistas já ensinam que o progresso científico só será possível a partir de uma abertura para o novo através de uma integração de saberes. Por outro lado, o acelerado

progresso da ciência, aliado às demandas da sociedade por uma maior utilidade do saber, tem exigido uma superação dos limites de cada disciplina e a necessidade de colaboração entre disciplinas diversas.

Com relação às políticas públicas, os avanços da interdisciplinaridade reverberaram na busca por uma maior eficácia das mesmas. O enclausuramento em setores, tal qual aconteceu com o conhecimento científico, fez com que se perdesse a visão do todo e a intervenção das políticas públicas ficasse prejudicada. Busca-se agora que o princípio da intersetorialidade seja incorporado às políticas públicas como forma de aumentar sua eficácia. Do mesmo modo que não se pretende acabar com a especialização nas ciências, mas conseguir que elas trabalhem de forma interdisciplinar, não se pretende extinguir os setores nas políticas públicas, mas garantir que as mesmas atuem de forma intersetorial.

Neste nosso estudo, a metodologia com que trabalhamos consistiu em uma pesquisa documental. Onde utilizamos como técnica de análise de dados a análise de conteúdo desenvolvida por Laurence Bardin. Documentos são impressões deixadas por seres humanos em superfícies físicas, seja uma folha de papel ou a parede de uma caverna e através da análise de conteúdo é possível inferir das mensagens presentes nos documentos seu real significado. No caso, analisamos documentos oficiais produzidos pelo Governo do Estado no período de 2007 até 2011 e documentos não oficiais que consistiram em 15 matérias publicadas pelos principais jornais de Pernambuco.

Vale ainda dizer que essa tese encontra-se dividida em seis capítulos, além das considerações finais, referências bibliográficas e anexos. No primeiro capítulo, fazemos a introdução ao trabalho. No segundo capítulo, tratamos da relação entre Estado e sociedade e da inserção da política pública nessa relação. No terceiro capítulo, tratamos da política de segurança enquanto política pública. No quarto capítulo, discorremos sobre a interdisciplinaridade e sobre a intersetorialidade nas políticas públicas. No quinto capítulo, tratamos da metodologia que norteou o estudo e, por fim, no sexto e último capítulo desta tese, estão colocadas a análise e a interpretação dos dados da pesquisa por nós entabulada.

Esperamos com este trabalho haver trazido uma contribuição para o aprimoramento da política de segurança pública em Pernambuco. Que o conhecimento aqui construído sirva tanto ao Estado, no implemento de uma política pública como a de segurança, quanto à classe trabalhadora como instrumento de luta por uma visão ampliada de segurança pública. Esperamos ainda que o conhecimento produzido com este estudo sirva de estímulo para que mais pesquisas sejam desenvolvidas com o fim de aprimorar a política de segurança pública.

Ao chegar ao final da jornada, nos perguntamos se valeram a pena esses quase 1500 dias em que andamos “tão à flor da pele”, como canta Zeca Baleiro, e nossa resposta é sim. Andamos tão à flor da pele, mas aprendemos, evoluímos, testamos nossos limites. Acreditamos que nada se faz sem paixão, pois é a paixão que move os homens e foi assim que desenvolvemos este estudo, mesmo que em muitos momentos tenhamos que ter andado tão à flor da pele.

## **CAPÍTULO 2: A POLÍTICA PÚBLICA NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE**

### **2.1. Estado e sociedade civil: uma distinção necessária**

A ideia de sociedade civil é própria da modernidade europeia, pois, nem os filósofos antigos nem os teólogos medievais faziam qualquer distinção entre sociedade e Estado. Foi Hegel quem melhor sistematizou tal distinção, atribuindo a cada uma dessas instâncias sua própria esfera de atuação.

Para Hegel, toda ação humana é movida pela busca da satisfação de interesses a partir da obtenção de bens específicos. “O que caracteriza e diferencia a sociedade civil e o Estado é, para Hegel, a natureza, particular ou geral, do interesse que move os homens à ação ou do bem que buscam por meio dela” (RESTREPO, 1990). Toda e qualquer ação que derive de um interesse particular vai dar origem à sociedade civil, enquanto que o Estado resulta de uma ação voltada ao interesse geral de toda a coletividade. A sociedade civil é também chamada por Hegel de “sistema de necessidades” justamente porque surge da dinâmica criada a partir da satisfação de necessidades particulares por todos os homens. A ação desencadeada pela busca da satisfação de necessidades particulares cria nexos recíprocos entre as pessoas, gerando um nível específico de interação e comunicação que é a sociedade civil.

Ainda para Hegel, o ponto de partida para a formação da sociedade civil são a necessidade individual, a propriedade e o trabalho. Por conta da propriedade, o indivíduo tem existência social e jurídica e, para satisfazer suas necessidades, é obrigado a trabalhar e ampliar sua propriedade. Ocorre que ninguém consegue satisfazer sozinho, por meio de seu trabalho, todas as suas necessidades. O que alguém produz é necessitado por outro, que, por sua vez, produz algo que é necessitado pelo primeiro. Desse modo, todos acabam por não prescindir do produto do trabalho alheio. Essa interação entre as pessoas vai dar origem ao mercado, onde se desenvolvem vínculos de interdependência entre todos os membros de uma coletividade.

Ainda segundo o pensador alemão, de acordo com a atividade que desempenha, a sociedade pode ser dividida em três classes ou estamentos que são: a substancial, formada pelos agricultores; a geral, formada pela burocracia do Estado, e a intermediária ou dos industriais. “A identidade de cada estamento, e seu caráter complementar, é um elemento fundamental da coesão e da coerência da sociedade civil hegeliana” (RESTREPO, 1999).

No pensamento hegeliano, a integração entre o interesse particular e o geral não aconteceria de imediato e nem ocorreria pela mão invisível do mercado, mas, ao contrário, Hegel coloca que a atividade econômica totalmente livre vai gerar situações extremas tanto de

riqueza quanto de miséria, além de provocar dissolução política e decadência das instituições. A reconciliação entre o particular e o geral só vai ocorrer pelo desenvolvimento da cultura onde cada povo, sob a direção do Estado, avança na universalização de sua ação histórica. Restrepo (1990) assim define a noção de cultura em Hegel:

A cultura é, pois, um processo histórico de formação de um povo, que o capacita a atuar de acordo com princípios cada vez mais amplos e gerais. Por meio dela, o geral se imprime progressivamente no espírito como forma ou princípio de ação. Configura a subjetividade coletiva. A cultura o habilita, ao menos formalmente, a subordinar o interesse particular ao bem geral.

No processo cultural, o que primeiro se universaliza é a linguagem. Na medida em que ocorre uma ampliação e diversificação do mercado da produção e do consumo, surge a necessidade de se criar uma linguagem mais diversificada e complexa que possa captar relações mais amplas e gerais. Também com o processo cultural ocorre um desenvolvimento das habilidades técnicas de uma nação. Outro aspecto que também se desenvolve é a moral, pela qual o homem moderno, preso às antiéticas mesquinhez de seus interesses individuais, constrói princípios gerais, intenções e propósitos subjetivos na busca de um bem geral.

Embora o interesse social nasça como exigência das próprias relações econômicas que se estabelecem entre os homens e dos conflitos que elas acarretam, aparece como um produto estranho à atividade individual. Ele se impõe de fora para dentro, coagindo o livre arbítrio dos indivíduos. Essa fase do desenvolvimento da sociedade civil é o que Hegel chama de Estado exterior. Essa coação se faz pela lei, justiça e polícia. Ao limitar o livre arbítrio dos indivíduos, a lei os protege de si mesmos, pois a anarquia generalizada do livre arbítrio acabaria por levar todos à destruição. A lei, a justiça e a polícia configuram o que Hegel designa de Estado exterior e fazem parte da dinâmica própria do interesse privado e da sociedade civil.

Um outro elemento importante na compreensão do pensamento hegeliano é o de corporação. Esta é a organização de um estamento social para defesa e promoção de seus interesses particulares. A corporação transforma os interesses individuais em interesses gerais. Os indivíduos se associam em uma corporação para defesa de seus próprios interesses, mas, na defesa dos seus, promovem também a defesa dos interesses de outros. Nesse caso, o interesse geral não se impõe por coação como acontece com a lei, os tribunais e a justiça, mas brota de dentro para fora a partir das aspirações dos membros da corporação. A corporação é, para Hegel, a verdadeira natureza do Estado. A corporação é a noção definitiva do Estado como finalidade ética de toda atividade social. Para Hegel, segundo Restrepo (1990) o Estado:

Não é somente um aparelho exterior aos indivíduos, às classes (estamentos) e à toda sociedade civil. É também, e sobretudo, o princípio interno de ação que dirige e dá forma ética, humana, social, a toda a ação dos homens, até mesmo sem pretendê-lo. A ação ética é aquela que torna possível a convivência e a cooperação entre os homens. O Estado é a realização histórica dessa comunidade humana. Desse ponto de vista não é apenas aparelho exterior e instrumento de interesses particulares ou de classe, mas também, e sobretudo, a forma de ação imanente aos indivíduos, classes e organizações que conformam a sociedade civil. É a forma ética definitiva da ação humana. [...] Um Estado que se ajuste à sua natureza é ponto de encontro dialético do interesse particular com o geral, onde o segundo prevalece sobre o primeiro, sem negá-lo.

Carlos Montañó e Maria Lucia Duriguetto (2011) nos explicam que Hegel estava interessado na construção de uma vida ética que se materializaria na articulação entre os interesses individuais presentes na sociedade civil a partir de uma instância universalizadora que é o Estado. O Estado é o momento superior da vida ética, no qual seriam superadas as contradições dos interesses particulares da sociedade civil.

Se pensarmos no que seria a política pública em um Estado hegeliano, podemos inferir que esta seria um meio de atender aos interesses particulares e também gerais dos indivíduos, embora com a prevalência desses sobre os primeiros. Embora para Hegel a sociedade civil estivesse dividida em classes ou estamentos, mas, como o Estado é exterior a toda sociedade civil, as políticas públicas não poderiam ser usadas para atender interesses de classes ou grupos, mas aos de toda a coletividade.

Para Hegel, as relações econômicas geram conflitos que serão apaziguados pelo Estado, que para isso pode se valer da lei, da justiça e da polícia. Essa é uma forma de proteger os indivíduos deles mesmos. A natureza do Estado, no entanto, é corporativa e visa transformar os interesses individuais em interesses gerais a partir dos próprios indivíduos, que, ao defenderem interesses particulares, acabam por defender os interesses de todos. A política pública é, então, um meio de contemplar interesses individuais, transformando-os em interesses de todos.

De acordo com a perspectiva hegeliana, portanto, nem sempre o Estado precisará se valer da lei, da justiça ou da polícia para dirimir conflitos, pois o mesmo deverá fazer com que a própria sociedade defenda os interesses gerais em detrimento dos individuais. Desse modo, os conflitos não existirão e o Estado cumprirá sua missão de promover uma existência ética entre todos os seres humanos. As políticas públicas, portanto, estariam a serviço dessa finalidade.

## 2.2. Estado, sociedade civil e o antagonismo de classes

O próprio Marx coloca na sua introdução à crítica da economia política que a noção hegeliana de sociedade civil foi o fio condutor de seu desenvolvimento teórico. A ideia de Hegel de que a sociedade civil é a esfera das relações econômicas e dos interesses individuais e que o Estado é a instância universalizadora desses interesses constitui o ponto de partida para os estudos de Marx acerca do Estado e de sua relação com a sociedade civil.

O que Marx entende por sociedade civil é a sociedade burguesa, na qual se dá a produção e reprodução da vida material. Em “a ideologia alemã”, Marx e Engels (1999, p. 53) escrevem que: “a sociedade civil abrange todo intercâmbio material dos indivíduos no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda vida comercial e industrial de uma dada fase.” Desse modo, para Marx, sociedade civil e estrutura econômica são a mesma coisa.

Para Marx, as relações sociais na sociedade burguesa são conflituosas. Já para Hegel, as classes ou estamentos mantêm entre si uma relação de complementariedade, para Marx elas são antagônicas. Marx vê a sociedade civil hegeliana como uma ilusão, pois sua unidade é enganosa, uma vez que as contradições em seu interior são ocultas pela ideologia ou reprimidas pela força do Estado.

Marx também coloca como falsa a independência do Estado como ente que promove a integração entre os interesses individuais e gerais da sociedade. Ele entende o Estado como expressão das contradições existentes no interior da sociedade civil e não como uma esfera independente com racionalidade própria, como foi colocado por Hegel. Conforme nos esclarecem Montaño e Duriguetto (2011, p. 36):

Longe de ser o momento de universalização, o Estado para Marx e Engels emerge das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classe inerente às relações sociais de produção. Assim, a burguesia, ao ter o controle dos meios de produção e ao ter o controle sobre o trabalho no processo de produção, passa a constituir a classe dominante, estendendo seu poder ao Estado, que passa a expressar os seus interesses, em normas e leis.

O Estado diz representar os interesses universais, mas, na verdade, representa os interesses de uma determinada classe. A universalidade do Estado é apenas uma aparência, uma vez que sua realidade efetiva é particular, tendo em vista que é ele quem garante a organização do sistema de produção através do qual a burguesia se impõe como classe dominante.



Marx acreditava que só a erradicação das bases materiais da sociedade civil burguesa poderia propiciar uma emancipação política que levaria a uma verdadeira emancipação humana. Com a erradicação das bases materiais da sociedade civil burguesa, teríamos o fim da propriedade privada e da exploração do homem pelo homem.

Para Marx, a sociedade civil está dividida em duas classes antagônicas, que são: aquela composta pelos detentores da propriedade privada dos meios de produção e a que congrega os que são proprietários unicamente de sua força de trabalho. O Estado, então, surge como garantidor da propriedade dos primeiros e legitima a exploração da burguesia sobre a classe obreira. Desse modo, o Estado mostra sua verdadeira face como representante não dos interesses da maioria, mas como representante de uma classe determinada.

No manifesto do partido comunista, Marx e Engels (1989, p. 66) começam dizendo que a história de toda sociedade é a história da luta de classes. E acrescentam que: “homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestres e companheiros, numa palavra, opressores e oprimidos, sempre estiveram em constante oposição uns aos outros...” A sociedade burguesa surgida com o fim da sociedade feudal não eliminou o antagonismo entre as classes, mas, apenas, estabeleceu novas classes e novas condições de opressão.

Ao reafirmarem a subordinação do Estado aos interesses da burguesia, Marx e Engels (1989, p. 68) chegam mesmo a dizer que, na sociedade capitalista, este não passa de um comitê a serviço da classe opressora. “O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda classe burguesa.” Desse modo, fica claro que para Marx o Estado é a expressão das relações de produção existentes na sociedade civil e, longe de ser independente e autônomo, representa os interesses da classe dominante.

Ivanete Boschetti (2009) explica que, ao analisar as primeiras legislações fabris da Inglaterra no século XIX, Marx afirmava que as políticas públicas, ao impor limites ao capital, também representam um ganho da economia do trabalho. Para Rodrigues (2010, p. 30), em um inusitado artigo sobre o suicídio, escrito em 1846, Marx já faz referência às políticas públicas. “Nesse texto, Marx toca no tema das políticas públicas (sociais) ao referir-se às instituições como instrumentos importantes de transformação social e efetivação dos direitos de cidadania.”

Malgrado o que colocam essas autoras, Marx não se deteve em seus escritos, em discorrer de uma forma mais completa sobre as políticas públicas. O que se pode depreender das suas ideias, no entanto, é que as políticas públicas estão a serviço da burguesia e da manutenção de seu poder de domínio sobre a classe trabalhadora. O Estado, que implementa políticas públicas, não está acima das classes para promover uma integração entre os interesses individuais. Na verdade, o Estado é uma extensão da classe burguesa. De acordo com

Arcoverde (2010), para Marx, “o Estado é a expressão política da dominação de classe e está a serviço da classe economicamente mais forte, e não o interesse comum ou vontade geral.”

Para Marx, as políticas públicas só poderão atender aos interesses de todos em uma sociedade em que o capitalismo tenha sido superado e os meios de produção estejam nas mãos dos trabalhadores. Nessa sociedade, a propriedade privada será extinta, não havendo mais a exploração do homem pelo homem. A todos será dado conforme o seu trabalho e de acordo com suas necessidades. O Estado, a serviço de toda sociedade, através das políticas públicas, poderá, então, atender aos interesses de todos. Essa será uma fase intermediária, uma vez que, não existindo mais as classes sociais, gradativamente o Estado não será mais necessário.

### **2.3. Estado, sociedade civil e a prática revolucionária**

Quando trata do Estado e da relação que o mesmo estabelece com a sociedade civil, Lênin tem por base as afirmações de Marx. Ele traduz a visão instrumental que Marx tem do Estado em prática revolucionária. A prática social tem como fim estratégico a tomada e conservação do poder estatal através de um conjunto de meios, instrumentos ou táticas ordenadas.

Lênin, como Marx, também parte para suas análises do antagonismo visceral existente entre burgueses e trabalhadores. O poder se concentra no Estado que é concebido como ditadura de classe e é poder de coação e violência. Para Lênin, a finalidade última de toda prática revolucionária é a classe trabalhadora, e o partido é o instrumento dessa classe para a tomada do poder do Estado. Por outro lado, o Estado passa a ser o instrumento do partido para o estabelecimento da ditadura do proletariado.

Para garantir sua expansão, direção e controle do poder político, o partido vai procurar entrar em contato com as organizações da sociedade civil, representantes da classe trabalhadora, para subordiná-las ou controlá-las por meio de alianças. Restrepo (1990), ao tratar da relação Estado e sociedade civil em Lênin, coloca que o partido leninista diz ter a intenção de elevar a consciência de classe das organizações exploradas, mas, que, na verdade, essa elevação consiste na substituição dos seus interesses particulares por projetos globais do Estado. Ainda para o autor citado acima:

Uma vez conquistado o aparelho estatal, o partido leninista impõe a todas as classes seu próprio projeto em nome dos trabalhadores, sem que mesmo estes possam exercer livremente seu controle e a sua crítica. Impede a organização independente da sociedade civil. Na verdade, a suprime. Ela é convertida em

um prolongamento do Estado, graças ao poder policial e coator que este tem. Toda crítica e oposição são eliminadas como contrarrevolucionárias.

Lênin não se preocupou em explicar o que era a sociedade civil ou o Estado, uma vez que Marx já o tinha feito. Vivendo em um contexto diferente do de Marx, pois escreveu uma de suas principais obras, “O Estado e a revolução”, em pleno processo da revolução soviética, Lênin estava mais preocupado em mostrar a instrumentalidade do Estado como vetor de transformação da realidade social. Para Lênin, os principais componentes da força do poder de Estado são o exército e a polícia, e, por isso, o controle do Estado só poderia ser conseguido através de uma revolução violenta. O marxista russo apregoava que, sem uma revolução violenta, seria impossível substituir o Estado burguês por um Estado proletário.

Na mesma linha de Marx, para Lênin o objetivo final do processo revolucionário, entretanto, será a supressão do aparelho de poder do Estado, uma vez que ele, o Estado, só existe porque existem as classes sociais e se elas desaparecessem não haveria mais motivo para existência do Estado. Desse modo, o Estado terá uma existência provisória que durará apenas enquanto for necessário para suprimir as classes sociais.

A perspectiva de política pública, vista a partir da concepção leninista, se assemelha à de Marx, uma vez que Lênin parte do mesmo pressuposto marxiano de que, na sociedade capitalista, existe uma acirrada luta de classes, na qual o Estado está a serviço da burguesia. Nessa sociedade, portanto, qualquer política desenvolvida pelo Estado vai sempre ter como fim último o atendimento aos interesses burgueses.

Lênin enfatiza o Estado como um indutor das transformações sociais. Para ele, é preciso tomar o Estado através de uma revolução sangrenta para que o mesmo possa ser transformado em um Estado proletário que atenda aos interesses dos trabalhadores. Nesse momento, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado deverão atender aos interesses de todos, pois ele não estará a serviço de uma classe. Ao mesmo tempo, o próprio Estado trabalhará pelo seu fim, uma vez que se direcionará para a supressão das classes e, em uma sociedade sem classes, não existirá mais necessidade de Estado ou de políticas públicas.

## **2.4. Estado e sociedade civil em uma visão ampliada**

Gramsci trouxe uma contribuição muito importante para a compreensão da sociedade capitalista e das relações que se estabelecem na mesma. Partindo de Marx, mas sem repeti-lo ou negá-lo, ele traz uma nova visão sobre o conflito de classes, o Estado, a sociedade civil e a

relação desta com o Estado. Ele retoma elementos de Hegel, Marx e Lênin à medida que vai construindo seu pensamento.

O pensador italiano viveu em um tempo diferente de seu mestre, Karl Marx, e, por isso, ampliou as noções de sociedade civil e Estado. Marx tratou do capitalismo concorrencial na Inglaterra do século XIX, focando seus estudos nas relações de produção, enquanto que Gramsci viveu na Itália do século XX, sob a égide do capitalismo monopolista, e focou sua atenção em uma significativa socialização da política existente naquele momento.

Gramsci percebe essa intensa socialização da política resultante da presença de organizações tanto dos trabalhadores quanto da burguesia no cenário do capitalismo desenvolvido, como partidos políticos e sindicatos. Surge o sufrágio universal como conquista dos trabalhadores, mas, também, o nazismo e o fascismo como expressões da hegemonia burguesa. É essa complexificação das relações de poder e de organizações de interesse que Gramsci chama de sociedade civil. Montañó e Durigetto (2011, p. 41) nos esclarecem que:

A sociedade civil em Gramsci é assim composta por uma rede de organizações (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos, igrejas, etc.) É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual a classe e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia.

Na perspectiva de Gramsci, em função da socialização da política, o Estado passa a ser ampliado e incorpora novas funções e o conflito de interesses entre as classes. Sua visão de Estado incorpora a função de coerção, já levantada por Marx, enquanto sociedade política, e a função de consenso, enquanto sociedade civil. Gramsci, como Marx, mantém, no seu conceito de sociedade civil, a atividade econômica, a extração da mais-valia e os conflitos de classe. Traz, porém, inclusa em sua noção de sociedade civil, uma nova dimensão, que é a direção intelectual e moral do conjunto social. Gramsci (1989, p. 147) assim se refere ao Estado: “isto significa dizer que por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil.” E, mais adiante, coloca que:

Permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa de uma representação da forma econômico-corporativa, em outras palavras, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois é necessário salientar que a noção geral de Estado inclui elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, em outras palavras, a hegemonia garantida pela couraça da coerção). (GRAMSCI, 1989, p. 149)

Na concepção gramsciana, sempre existirá, no Estado, uma conjunção de consenso e coerção, logo, de direção intelectual e moral e de dominação violenta. Mas, tanto mais ampla e profunda for a direção intelectual e moral da classe dirigente, gerando um consenso a seu respeito, tanto menor será o uso da coerção e violência por parte do Estado. O uso da força e violência por parte de uma classe demonstra, na verdade, uma fragilidade do poder da mesma e, em vez de fortalecê-la, a enfraquece ainda mais.

Para Marx, diferentemente do que pensava Hegel, o Estado e a sociedade civil estão em uma relação de subordinação. O Estado é a ordem política, o elemento subordinado, enquanto que a sociedade civil é o domínio das relações econômicas, é o elemento decisivo. Gramsci, entretanto, entende a sociedade civil como pertencendo ao momento superestrutural e não ao estrutural. Ele escreve:

Podemos, para o momento, fixar dois grandes “níveis” superestruturais: o primeiro pode ser chamado de “sociedade civil”, isto é o conjunto dos organismos vulgarmente denominados “privados”; e o segundo, de “sociedade política” ou do Estado. Esses dois níveis correspondem, de um lado, à função de “hegemonia”, que o grupo dominante exerce em toda sociedade; e, de outro, à “dominação direta” ou ao comando, que é exercido através do Estado e do governo “jurídico”. (GRAMSCI, 1971, p. 12, apud CARNOY, 1988, p. 93).

A estrutura é a base econômica na qual se assenta qualquer sociedade. Ela constitui os meios pelos quais se organizam o sistema produtivo e as consequentes relações de produção. As categorias indispensáveis, apontadas por Marx, para a compreensão da estrutura de um sistema de produção mercantil são: conceito do valor de troca de uma mercadoria; a moeda; o dinheiro; o capital e a mais-valia.

A superestrutura, de acordo com Gozzi (1993, p. 1230) “é uma categoria usada na tradição marxista para indicar as relações sociais, jurídicas, políticas e as representações da consciência que complementam a base”. A ideia de superestrutura relaciona três conotações habitualmente usadas ao se tratar da mesma: as formas ideológicas; o aparelho material da ideologia e as formas de consciência. A ideologia seria para Marx uma falsa consciência das relações de domínio entre as classes. Marilena Chauí (2000, p. 45) diz que “ideologia não é um mero conjunto de ideias, e sim um sistema de ideias da classe dominante para ocultar a exploração econômica e a dominação política”.

Gramsci rompe com a concepção marxista de ideologia que a percebe como uma falsa consciência. Para ele a ideologia tem um peso decisivo na organização da vida social e se torna

força material quando ganha a consciência das massas. Ele parte de Marx, mas vai além dele. Recupera do mestre a ideia de que a estrutura econômica vai produzir uma superestrutura política e jurídica, à qual correspondem certas formas de consciência social, ou seja, é o modo de produção da vida material quem vai determinar o desenvolvimento da vida social, política e intelectual de uma sociedade. Como Marx, Gramsci acredita que as ideologias podem se transformar em crenças populares e exercer uma influência direta sobre as formas de vida e sobre o agir humano.

O pensador sardo distingue dois tipos de ideologias. O primeiro é a ideologia de pequenos grupos, de breve duração e que interfere pouco na ação humana. O segundo tipo é o das ideologias orgânicas, que têm maior expressividade no movimento histórico-social e, por isso, possibilitam que grupos e classes sociais desenvolvam processos revolucionários ou conservadores. As ideologias historicamente orgânicas se apresentam como uma mundividência e se expressam nas artes, no direito, na atividade econômica e em todas as manifestações da vida individual e coletiva. Simionatto (2004, p. 77) nos esclarece que: “assim se a ideologia pode ser definida como uma visão de mundo com normas de conduta correspondentes, ela se encontra em todos os níveis sociais: econômico, político, científico, artístico, etc., em todas as manifestações de vida individuais e coletivas.”

Existem dois aspectos importantes que fazem com que a burguesia possa impor o seu projeto ideológico. O primeiro deles é o domínio do aparelho de Estado e dos principais instrumentos de hegemonia, como a escola, a religião, a mídia, etc. O segundo é o controle do poder econômico, que é uma grande força no interior da sociedade civil, que, além de controlar a produção e distribuição dos bens econômicos, organiza e distribui as ideias.

Gramsci afirma que é no terreno do senso comum que as classes subalternas incorporam as ideologias da classe dominante, que são assimiladas como verdades únicas. A classe dominante se vale do senso comum para conseguir a passividade dos subalternos, bloqueando sua autonomia e evitando seu acesso a uma filosofia superior. O que importa para a burguesia é fazer com que as massas não assimilem uma nova concepção de mundo.

Gramsci não propõe o fim do senso comum, mas sua substituição por uma concepção de mundo mais coerente com a realidade. Essa substituição, entretanto, não ocorrerá através da educação formal, mas em conexão com a luta política de uma classe. A visão de mundo do senso comum está ligada principalmente ao operar e, por isso, é necessário superar esta concepção através de uma nova mundividência que estabeleça a unidade entre teoria e prática, entre política e filosofia. É a falta de unidade entre conhecimento e ação que caracteriza a

concepção de mundo da classe dominada e que a manterá sob domínio, enquanto durar essa separação entre teoria e prática.

A substituição do senso comum por um modo de pensar crítico e histórico só será possível através da luta concreta, a partir das situações vividas pela classe dominada, que, por meio da discussão dos seus problemas, poderá chegar a um nível crítico da realidade do modo de produção capitalista. A partir daí, será criada uma nova cultura e uma concepção de mundo mais crítica e coerente.

Para Gramsci, nem a força, nem a lógica da produção capitalista podiam explicar o consentimento que esta produção detinha entre as classes dominadas. Para ele, esse consentimento surgia, na verdade, do poder da consciência e da ideologia. Gramsci argumentava que a força da classe dominante não reside na violência e no poder coercitivo do Estado, mas na possibilidade de fazer com que os dominados aceitem como sua a concepção de mundo dos dominadores. A preocupação do pensador italiano era compreender como a classe dominante consegue fazer com que os subalternos aceitem e assimilem a moral, os costumes e o comportamento institucionalizado da sociedade em que vivem. Quando conseguem esse consentimento, estabelecem sua hegemonia. Segundo Carnoy (1988, p. 95), para Gramsci:

A hegemonia compreende as tentativas bem-sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados.

Norberto Bobbio causou polêmica ao identificar Gramsci, por conta de seus escritos sobre hegemonia, como o “teórico da superestrutura”. Para ele, o pensador sardo enfatiza a supremacia das superestruturas ideológicas sobre a estrutura econômica e a supremacia da sociedade civil sobre a sociedade política. Bobbio coloca que para Gramsci a superestrutura é quem representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico, em vez da estrutura econômica. Essa posição de Bobbio é rejeitada por muitos autores, inclusive Acanda (2006). Acanda acusa Bobbio de atribuir ao pensamento de Gramsci um paradigma dicotômico que lhe é estranho e que foi rejeitado nos Cadernos do Cárcere. Diz ainda que a redução de Gramsci a um “teórico da superestrutura”, como quer Bobbio, esconde o enfoque dialético da concepção gramsciana de sociedade civil, pois só seria possível uma afirmação desse tipo, partindo-se de uma distinção orgânica entre base e superestrutura. “Se o ideológico tem importância na relação entre estrutura econômica e processos superestruturais, não é por isso que se deve cair num ‘ideologismo’ que entenda a superestrutura como uma esfera ético-política hipostasiada”. (ACANDA, 2006, p. 189).

A concepção de Estado em Gramsci abrange a de sociedade civil. A hegemonia não está limitada à sociedade civil, mas está presente também no Estado. É a hegemonia política contrastando com a hegemonia civil. O Estado torna-se, então, um aparelho de hegemonia que se distingue da sociedade civil, apenas pelos aparelhos coercitivos que são exclusivos do Estado. Gramsci (1971, p. 244, apud CARNOY, 1988, p. 99) escreve que: “O Estado é o complexo das atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém a dominação como procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais ela governa”. A ideia de Estado em Gramsci, portanto, é a de um Estado que não só atua coercitivamente, mas também ideologicamente, buscando o consenso de todos para o projeto societário da classe dominante.

Vale notar que a noção de poder em Gramsci não é a mesma de Marx e Lênin, pois, enquanto para os primeiros o poder é fundamentalmente força de coerção a partir do controle do aparelho estatal e estabelecimento de uma ditadura do proletariado, para Gramsci, o poder de uma classe sobre outra se define principalmente no campo da cultura. “Gramsci de fato mostra como o poder de uma classe não depende tanto do controle do aparelho estatal, mas, antes de mais nada, de sua capacidade para dirigir ética e moralmente, o conjunto da sociedade e para gerar consenso em torno dela.” (RESTREPO, 1990) De acordo com Gramsci, uma classe exerce a direção intelectual e moral a partir da ação de seus intelectuais como filósofos, políticos, professores, etc. Eles são orgânicos a uma classe na medida em que assumem o seu projeto societário.

## **2.5. A Política pública na relação Estado e sociedade em uma perspectiva gramsciana**

Gramsci trouxe grandes contribuições ao estudo da sociedade capitalista, sendo uma das mais importantes a sua análise da forma como se dá o domínio de uma classe sobre outra. Esse domínio, que para Marx e Lênin se devia principalmente ao poder coator do Estado, para Gramsci, se expressa principalmente no domínio ideológico, na possibilidade de uma classe obter o convencimento e a adesão de outra classe ao seu projeto societário. Para conseguir esse consenso, a classe dominante, algumas vezes, vai se valer, entre outras estratégias, do atendimento a demandas oriundas dos grupos subalternos por meio das políticas públicas.

Ao se obter o consenso, estabelece-se uma hegemonia. Para se conseguir a adesão dos grupos subalternos, e consequentemente a hegemonia, o Estado tem um papel fundamental e atuará tanto de forma violenta e coercitiva quanto através das políticas públicas, da cultura e do incremento e disseminação de ideologias. No primeiro caso, o Estado é visto em sentido estrito,



ou sociedade política, no segundo caso, em sentido amplo, abrange sociedade política e sociedade civil.

Para Gramsci, diferentemente de Marx e Lênin, o Estado não é tão somente um comitê para administrar os interesses da burguesia, mas um organismo complexo que exerce funções de dominação e hegemonia e que detém os instrumentos de coerção e de construção do consenso. O Estado tem como função básica manter a dominação, mas também buscar o convencimento dos grupos subalternos e sua adesão ao projeto societário da classe dominante. De acordo com Simionatto (2004, p. 69):

Em qualquer forma de Estado moderno, as funções de hegemonia e dominação, ou coerção e consenso, podem ser apontadas. No entanto, o que permite que a postura do Estado seja menos coercitiva e mais consensual, imponha-se menos pela dominação e mais pela hegemonia, depende da autonomia relativa das estruturas e de como se colocam no interior do Estado as organizações de cada esfera.

Não é tarefa fácil manter o equilíbrio e a estabilidade política em uma sociedade atravessada pelo antagonismo de classes. Ao mesmo tempo em que defende os interesses da classe dominante, o Estado precisa garantir a legitimidade de seus atos perante os subalternos. Um instrumento que também pode ser utilizado pelo Estado para conseguir o consenso da classe dominada: são as políticas públicas. Através delas, a classe dominante abre mão de parcela de seus lucros para atender interesses dos grupos subalternos. Para Pansardi (2012):

A construção do equilíbrio político entre as classes sociais significa um compromisso em que a classe dominante se propõe a atender algumas demandas econômico-corporativas dos setores dominados, ou seja, a ceder parte dos seus lucros em benefício a esses setores. Assim, construir a hegemonia significa construir políticas públicas que atendam algumas reivindicações e necessidades daqueles grupos subalternos.

Não se pode perder de vista, entretanto, que as políticas públicas são também um espaço de conflito onde entram em choque os interesses de classe. Nas políticas públicas, portanto, abre-se a possibilidade de ganhos por parte dos subalternos a partir do confronto de interesses com a classe dominante. As políticas públicas não podem, entretanto, ser reduzidas ao aspecto puramente político, pois elas são também meios de desenvolvimento da produção e reprodução do capital. O Estado nesse caso assume um papel formativo e educativo adaptando a massa de trabalhadores às novas necessidades da civilização capitalista. O novo homem e novo cidadão no capitalismo carecem agora de novos costumes, moralidade e conhecimentos. Esse cidadão

trabalhador é imprescindível ao sistema capitalista, uma vez que exerce o papel de produtor, consumidor e também de eleitor.

O papel do Estado, portanto, na perspectiva gramsciana, tem a dupla função de garantir a acumulação capitalista e também a legitimidade da ordem burguesa. O equilíbrio entre essas duas funções é instável, uma vez que, como vimos, a classe dominante precisa, através das políticas públicas, abdicar de parte de seus privilégios, visando atender demandas da classe subalterna. Gramsci escreve: “o fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deva levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa.” (GRAMSCI, 1989, p. 33).

Por outro lado, os benefícios econômicos concedidos não podem ir além dos limites fixados pelos lucros privados burgueses, pois, quanto menor forem estes lucros, mais a classe burguesa pressionará o Estado para recuperá-los. É o que vem demonstrando as mudanças no aparelho de Estado, implementadas pelo neoliberalismo, visando diminuir os gastos sociais. Os defensores do ideário neoliberal acusam o Estado de Bem-Estar de tolher o crescimento econômico e a consequente produção de riqueza.

Mesmo defendendo um Estado mínimo, os governos neoliberais, no entanto, não podem prescindir das políticas públicas enquanto instrumento para atender necessidades dos trabalhadores, visando o convencimento, a adesão e o consenso. A questão social continua a existir e precisa de políticas públicas para seu enfrentamento, mesmo que essas políticas possam ser implementadas pela própria sociedade civil em parceria com o Estado e mesmo que essas parcerias sejam uma desresponsabilização do Estado, e um meio de controle e subordinação de organizações da sociedade civil.

A política de segurança pública não é uma política social, mas pode também ser facilmente interpretada dentro de uma perspectiva gramsciana. No Brasil, os setores subalternos são os que mais reivindicam ações do Estado para garantir a segurança pública. São esses setores os mais vulneráveis à insegurança, advenha ela de criminosos ou da omissão do próprio Estado. Em uma perspectiva restrita de segurança, os aparelhos do Estado que desenvolvem as ações de segurança pública são a polícia, o ministério público e o judiciário, que têm a função de garantir a segurança do cidadão e atuar de forma coercitiva contra os que atentam contra as normativas jurídicas e sociais.

Obviamente que a insegurança vivida pelo cidadão brasileiro não atinge apenas a classe subalterna, mas generalizou-se também para a classe dominante. Mas é óbvio também que os setores mais vulneráveis são aqueles que compõem os estratos mais pobres da população e que,

por isso, são os principais alvos da política de segurança pública, seja como beneficiários, seja como objetos da coação estatal. Percebe-se, então, que o atendimento à demanda por segurança pública é um meio de atender os interesses da classe subalterna como forma de legitimação do Estado enquanto mediador de conflitos e indutor do consenso entre as classes.

## **2.6. A relação Estado e sociedade civil na atualidade**

A relação entre Estado e sociedade civil na atualidade é marcada pelo esgotamento dos modelos fordista – taylorismo – keynesianismo; do neoliberalismo – toyotismo - estado mínimo social e do conjunto dos modelos de esquerda, de acordo com Serra (2007). Tanto a implantação desses modelos quanto agora seu esgotamento causaram e vêm causando impactos nas esferas econômicas, políticas e culturais em todo o planeta. O Estado e a sociedade civil são obviamente atravessados por todas essas mudanças que levaram a uma crença na possibilidade de um Estado sem sociedade civil e numa sociedade civil sem Estado, como entes autônomos, numa relação desprovida do sentido de responsabilidade social. É como se os entes responsáveis pela organização do mundo concreto, real, abdicassem dessa função, transferindo sua responsabilidade para terceiros. Serra (2007, p. 10) nos explica que:

O perigo de uma sociedade civil sem Estado é a possibilidade da proliferação de um associativismo conservador com o esvaziamento do político estatal e também com a sua rejeição, com o retorno ao passado, à centralização da família, ao pequeno grupo, ao fechamento dos pequenos grupos à ação do Estado, aos direitos institucionais estatais. Em contrapartida, um Estado sem sociedade civil é um Estado morto, burocratizado, concentrado em poderes executivos, desprovido do sentido real da política, apartado do lugar real da gestão da política, a sociedade civil.

Um Estado sem sociedade civil, portanto, é um Estado isolado, sem a participação do cidadão no processo político decisório, voltado tão somente ao formalismo da política institucional, profissional e à delegação de funções.

A atual lógica do individualismo, da fragmentação, do particular em detrimento do coletivo tem feito surgir novos aspectos na relação Estado e sociedade civil como o chamado terceiro setor, a responsabilidade social empresarial ou o voluntariado. O poder do Estado é, então, substituído pela força e influência de organizações voltadas à defesa de interesses particulares. Por outro lado, essa rejeição ao Estado leva a um neoconservadorismo associativista com um fechamento da sociedade em si mesma, à margem do Estado.

A consolidação do capitalismo nos dias atuais parece ser o que move a atual aversão à esfera pública, sua desqualificação e degradação. É a volta a Locke e Adam Smith, que entendiam o Estado como formado pela sociedade civil a partir de um contrato social, para assegurar a ordem, a segurança, e a propriedade.

Uma forma de se contrapor a essa realidade adversa encontra-se na perspectiva gramsciana quando o estudioso italiano coloca que tanto a sociedade civil quanto a sociedade política, ou Estado em sentido estrito, apesar da diversidade estrutural e funcional, compõem de forma dialética a mesma realidade superestrutural que é o Estado em sentido ampliado. Desse modo, na relação entre Estado e sociedade, é possível um encontro dialético em que a sociedade civil possa democratizar e controlar o Estado, e este, por sua vez, faça prevalecer os interesses coletivos e compartilhados. Essa forma de encarar a relação entre Estado e sociedade pressupõe a ideia de um novo Estado e o fortalecimento da sociedade civil, garantindo sua participação na formulação e controle das políticas públicas.

As transformações que ocorreram no Estado, para Serra (2007), passam pelas transformações que ocorreram no capitalismo em suas diferentes fases e estágios. As alterações no processo produtivo e nas relações de produção, seja no capitalismo concorrencial, monopolista ou tardio, determinaram as novas conformações assumidas pelo Estado para se adaptar a tais transformações.

A reforma do Estado no nível mundial, a partir da década de 80, visa a construir um novo Estado que atenda aos interesses neoliberais. A desobrigação desse Estado com o social visa adequar os países periféricos aos objetivos e metas determinados pelo consenso de Washington. Essa desobrigação com o social levou a uma crescente privatização da saúde e previdência, jogando a responsabilidade com a assistência social para a sociedade civil.

Por outro lado, chama atenção o interesse neoliberal em manter parcerias com a sociedade civil. Na maioria das vezes, essa parceria diminui a autonomia da sociedade civil, colocando-a na situação de apêndice do Estado. A sociedade civil passa, então, a substituir o Estado em muitas de suas funções na resposta às necessidades sociais da população.

A crise econômica na década de setenta fez com que o mundo capitalista começasse a rejeitar a redistribuição promovida pelo Welfare State por conta da redução na taxa de lucro obtida pelo capital. As estratégias de desmonte do Estado de Bem-Estar Social, considerado anacrônico e prejudicial ao desenvolvimento, visavam a adequar o mesmo à nova realidade neoliberal.

No que tange às políticas sociais, sob a égide do capitalismo monopolista, estas têm um importante papel na intervenção sobre a questão social. Isso se dá através das funções

econômicas e políticas do Estado nesse período. São as políticas sociais que vão garantir a preservação e o controle da força de trabalho, esteja esta inserida no mercado de trabalho ou fazendo parte do chamado exército industrial de reserva.

Vale ressaltar que, antes mesmo das políticas sociais implementadas pelo Estado, existiam as políticas sociais privadas. Estas surgiam por motivações múltiplas no interior da sociedade civil. Na atual realidade do capitalismo, as políticas sociais privadas atendem bem ao ideário neoliberal de desresponsabilização do Estado pelos encargos sociais através de parcerias com a sociedade civil. Observa-se também o surgimento de entidades privadas de filantropia empresarial que vêm desempenhando funções em substituição ao Estado. Essas entidades formalizadas e legitimadas pelo próprio Estado para prestação de serviços sociais caracterizam o que se convencionou chamar de terceiro setor.

No Brasil, a reforma do Estado empreendida por Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, que foi de 1995 até 1998, reflete as alterações definidas pelo neoliberalismo. Nela “estão previstas diferentes medidas que contemplam as várias dimensões do arcabouço do Estado mínimo gerado por essa doutrina.” (SERRA, p. 18, 2007). Alterou-se a estrutura do Estado, criando um novo arcabouço institucional de funcionamento com uma nova composição e dinâmica. O que se experiencia atualmente foi resultado dessa reforma, principalmente a política de assistência social, que passou a enfatizar a seletividade e a focalização. Do mesmo modo, o que também se observa atualmente com relação às reformas da previdência, trabalhista e da política econômica.

Para implantação do modelo neoliberal, os governos afinados com essa doutrina valem-se de estratégias como o oferecimento de um serviço público de má qualidade e a desvalorização dos servidores públicos técnicos ou auxiliares. A má qualidade do serviço público vai provocar na população uma rejeição da coisa pública e uma valorização do privado, o que facilita a privatização empreendida por estes governos. O sucateamento das áreas da saúde, educação ou previdência social pode levar a que a população passe a defender a privatização desses setores por não acreditar que os mesmos possam funcionar bem, sendo públicos.

A redução e desvalorização dos servidores públicos que prestam os serviços sociais das políticas sociais é bastante clara no Brasil, embora esta seja um processo que vem ocorrendo em nível mundial. Não existem planos de cargos e carreiras para os funcionários que visem sua valorização profissional e dedicação ao serviço público. É interessante notar que o próprio Banco Mundial, em relatório de 1995, fala da desvalorização do funcionário público, dizendo que os baixos salários reduzem sua lealdade e dedicação ao trabalho e que, devido à falta de

investimentos em equipamentos, os servidores não dispõem de instrumentos para desenvolver seu trabalho.

As alterações no aparato estatal, aliadas a estratégias como desqualificação dos serviços e servidores públicos, têm como objetivo a implantação do Estado mínimo, principal foco da doutrina neoliberal. Todo esse processo vai repercutir na relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil, com um forte interesse por parte do Estado em estabelecer parcerias com organismos da sociedade civil. Essa relação, entretanto, visa desresponsabilizar o Estado por muitas de suas funções, passando essa responsabilidade para organismos privados. Por outro lado, nessa relação, a sociedade civil passa a ser controlada e subordinada ao Estado, tornando-se um complemento do mesmo, sem autonomia ou poder de pressão.

## **2.7. O processo de construção de uma política pública**

Nos dois itens anteriores, pudemos ver como se processa a relação entre Estado e sociedade civil nos autores clássicos, de Hegel a Gramsci, e como ela vem ocorrendo na atualidade, sob a égide do neoliberalismo, e em particular no Brasil. Isso, com o intuito de delimitar a compreensão da política pública enquanto inserida na relação Estado e sociedade. Mais adiante neste estudo, esses conhecimentos irão subsidiar a compreensão da relação que se estabelece entre a política de segurança e outras políticas públicas no Estado de Pernambuco.

Antes de se falar sobre o que é e como se processa uma política pública, vale a pena refletir um pouco como a mesma vem acontecendo no Brasil a partir da formação da sociedade brasileira. As relações tipicamente capitalistas desenvolveram-se no Brasil de forma diferente do que aconteceu nos países centrais. Aqui se procurou uma adaptação da nova ordem capitalista com a permanência de elementos da antiga ordem aristocrática rural. Somente com a independência em 1822 e a consequente criação de um Estado nacional é que houve um impulso para a consolidação do capitalismo no Brasil.

A independência trazia a possibilidade de uma ruptura com o passado como a homogeneidade da aristocracia agrária e o surgimento de novos agentes econômicos. Não se observa, entretanto, qualquer compromisso das elites econômico-políticas com a defesa dos direitos de cidadania. Essa parece ser uma marca que vai acompanhar o Brasil no que diz respeito à formulação das políticas públicas.

Apesar da ruptura com o passado, ainda permaneciam componentes conservadores cujo objetivo era preservar a antiga ordem social. Nesse contexto, o ideário liberal foi filtrado pelas elites nativas na defesa de seus interesses sem qualquer incorporação das massas e “o Estado é

visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 73). O Estado brasileiro surge de forma ambígua, entre um liberalismo formal e o patrimonialismo voltado à garantia dos privilégios das classes dominantes.

Com a crise do poder oligárquico-escravista, se inaugura um processo de transição que cria as bases para a consolidação do poder da burguesia no país. Esta burguesia, entretanto, vai optar por mudanças graduais e adaptações ambíguas, mantendo um conservadorismo sociocultural e político. “Ao invés de constituir instituições próprias nesse processo, ela converge para o Estado, procurando exercer pressão, orientar e controlar a aplicação de seu poder político, segundo interesses particulares.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 78). É, portanto, esse Estado quem vai implementar as políticas públicas no Brasil.

Um dos principais problemas enfrentados pelo processo de constituição das políticas públicas no Brasil reside na qualidade da relação entre Estado e sociedade. No Brasil, direito sempre foi visto como um privilégio que não alcança a maioria. Essa ideia se forjou e se consolidou no imaginário da população brasileira durante três séculos de sociedade escravista, quando o escravo era coisa e propriedade dos membros das elites dominantes. Em interessante texto sobre a história dos Direitos Humanos, Margarida Genevois (2012) escreve:

O dono do escravo podia conceder-lhe regalias por mera generosidade e não como direito ou respeito à dignidade de sua pessoa. O escravo não era nem um cidadão de segunda classe como eram consideradas as mulheres, por exemplo, mas, meros instrumentos, cujo destino era o trabalho a serviço dos mais poderosos. As populações do campo, isoladas em imensas extensões de terra e que também dependiam diretamente dos donos do poder, não cogitavam em exigir direitos, mas, ansiavam por dádivas e favores. A elite, única considerada capaz de dirigir a nação e de estabelecer a ordem, forjava leis que defendiam, antes de mais nada, os seus próprios interesses.

A política pública no Brasil e em particular a social é, muitas vezes, encarada, tanto pelos formuladores quanto pelos beneficiários, como uma benesse oferecida pelo Estado e não como um reconhecimento dos direitos de cidadania da população. As lutas dos trabalhadores por direitos sociais só começaram a ganhar expressão a partir da primeira década do século XX. A conquista desses direitos, sobretudo, os trabalhistas e previdenciários, são, ao mesmo tempo, resultado da pressão da classe trabalhadora quanto da busca de legitimação da classe dominante que os instituem como tutela e favor.

Para o entendimento do que é política pública, vale refletir antes sobre o que é política. De acordo com Bobbio (1993), o conceito de política pode ser entendido como forma de atividade ou práxis humana. O termo, entretanto, é principalmente usado para se referir a ações desenvolvidas pelo Estado. Ocorre que também se fala em política empresarial ou institucional, sendo que esta é entendida como os parâmetros ou orientações que facilitam a tomada de decisões pelo executivo de uma organização. Oliveira (2007) adverte que, na língua inglesa, diferentemente da portuguesa, existem dois termos distintos para designar a política oriunda do Estado da política dita empresarial. No primeiro caso, temos “politics” e no segundo “policy”. Na língua portuguesa, vamos encontrar o termo política para os dois sentidos.

Etimologicamente a palavra política vem do adjetivo grego “politikós”, que é originado da palavra “pólis”, e refere-se, portanto, a tudo que diz respeito às coisas da cidade, ao que é urbano, público, civil e social. O filósofo grego Aristóteles foi um dos primeiros a estudar o tema, tendo inclusive escrito um livro intitulado “Política”. Nesse tratado, o pensador grego define política como a arte ou ciência do Governo, inclusive apresentando uma tipologia das diversas formas de se governar a *pólis*.

Modernamente, entretanto, o termo perdeu seu significado original e hoje está relacionado às atividades ou conjunto de atividades que têm como referência o Estado. Sendo assim, o conceito de política imbrica-se com o de poder, pois é no exercício do poder que o Estado formula e executa políticas. Mas, então, o que é poder? De modo direto, pode-se definir poder como a capacidade de influenciar alguém a fazer algo que, de outra forma, não faria. Existem várias formas de poder de um ser humano sobre outro e o poder político é uma delas. Aristóteles dizia que existem três formas de poder: o paterno, exercido pelo interesse dos filhos; o despótico, exercido pelo interesse do senhor e o político. Este último, se é exercido pelo interesse de quem governa, caracteriza um governo viciado, mas, se leva em consideração o interesse dos governados, caracteriza um bom governo. Quem exerce o poder político conta com a obediência de um determinado grupo de pessoas. Essa obediência, entretanto, pode se dar pelo reconhecimento da autoridade legítima ou pelo medo de quem exerce o poder.

Para Bobbio (1993), o elemento específico do poder político pode ser apreendido a partir da percepção dos meios que levam o sujeito ativo de uma relação de poder, a determinar o comportamento do sujeito passivo. Ele propõe, a partir desse critério, uma classificação em poder econômico, ideológico e político. O primeiro se vale da posse de bens escassos para induzir aqueles que não o possuem a manter um certo comportamento. A posse dos meios de produção é uma enorme fonte de poder para aqueles que os possuem. Em geral, aquele que possui bens em abundância é capaz de determinar o comportamento daqueles que vivem na



penúria. O poder ideológico está baseado na influência que as ideias formuladas de certo modo e em certas circunstâncias, por alguém investido de autoridade, exercem sobre a conduta das pessoas. Com relação ao poder político, Bobbio (1993, p. 955) escreve: “Finalmente, o poder político se baseia na posse dos instrumentos mediante os quais se exerce a força física (as armas de toda a espécie e potência): é o poder coator no sentido mais estrito da palavra”. Este autor afirma ainda que são essas três formas de poder que fundamentam e mantêm a desigualdade social, dividindo a sociedade em ricos e pobres com base no primeiro, em sábios e ignorantes com base no segundo, e em fracos e fortes ou superiores e inferiores, com base no terceiro.

### **2.7.1. Política pública: de que se trata?**

A política executada pelo Estado no exercício do poder político é, portanto, uma política pública em virtude de estar voltada para a realização do interesse público em meio a interesses conflitantes. Para ficar mais claro, pode-se dizer que a política pública atende a interesses coletivos e não individuais; ela é orientada para o bem comum. As políticas públicas são uma “intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, sendo que as ações da administração pública se reportam também às atividades de auxílio imediato no exercício de governo”. (RODRIGUES, 2010, p. 19).

Nos tempos atuais, ao se pensar em política pública, observa-se a existência de alguns elementos constitutivos dessas políticas, que são: universalidade no atendimento; uniformidade e equivalência dos serviços; seletividade e distributividade; equidade e diversidade da base de financiamento (CABRAL, 1999). A universalidade no atendimento implica em que o serviço prestado pelo Poder Público será para todos, sem exceção. A uniformidade e equivalência deverá ser levada em consideração qualquer que seja o público destinatário. Por outro lado, deverá haver uma seletividade e distributividade na prestação do serviço público. A equidade também precisa ser considerada na formulação da política pública. Esta precisa ser adaptada ou mesmo corrigida em sua aplicação aos casos concretos. Por fim, a diversidade na base de financiamento diz que a política pública poderá ter seu custeio a partir de diversas fontes.

Vale salientar ainda que, dentre as políticas públicas, existe um subconjunto que é o das chamadas políticas sociais. Estas são setoriais específicas como saúde, educação, saneamento, habitação ou segurança. Sendo assim, constata-se que toda política social é pública, mas nem toda política pública é social, como é o caso das políticas econômica, administrativa ou externa.

Os sujeitos políticos envolvidos com a formulação e implementação da política pública podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados. Os sujeitos privados são os que têm

poder de influenciar na formulação da política pública através de mecanismos de pressão ou participação nas decisões de governo. Como exemplo temos os consumidores, empresários, trabalhadores, corporações nacionais e internacionais, servidores públicos, centrais sindicais, organizações não governamentais, entre outros. Os sujeitos públicos fazem parte do Estado e estão mais diretamente ligados à formulação e implementação de políticas públicas. Temos como exemplo os gestores públicos, juízes, parlamentares, burocratas, políticos, entre outros.

Para Maria Ozanira da Silva e Silva (2001), a política pública é uma forma de relação ou intervenção na sociedade que articula sujeitos com interesses e expectativas diversas. Para ela, as políticas públicas representam ações ou omissões do Estado que decorrem de decisões ou não decisões. São formadas por jogo de interesses e têm como limites os processos econômicos, políticos e sociais. Silva também chama atenção para a importância da implementação da política, pois essa é concebida como sua continuação e o seu fracasso condiciona o fracasso da própria política. A autora enfatiza que a execução é parte da política e é quem vai sempre desenvolver e reformular a mesma. Ainda segundo esta autora, a lógica ou perspectiva assumida pelos diferentes sujeitos envolvidos no processo das políticas públicas acarretam algumas racionalidades como a administrativa, a política, a legal e a de resultados.

A racionalidade administrativa é própria dos administradores e da burocracia que representa o executivo. Focalizada na administração, como meio de implementar programas sociais, está orientada principalmente pela eficiência, entendida como a relação entre produtos e custos dos insumos, e da economia das ações governamentais. Preocupa-se mais com a análise de processo e menos com os resultados e impactos das ações.

A racionalidade política é própria dos legisladores e sua atenção está focada em funções governamentais no campo da constituição da agenda e da formulação da política. Esta racionalidade está orientada pelos valores da representatividade e da responsabilidade nas ações de governo. Sua tendência é perceber os indivíduos como membros de grupos econômicos, sociais e políticos, preferindo uma estrutura governamental pluralista.

A racionalidade legal é própria do judiciário e da burocracia. É centrada na noção de igualdade na proteção da lei e sua referência principal é a implementação apropriada ou não da política. Como os valores são pautados na proteção e resposta igual para os demandatários do direito, estes são vistos como detentores de direitos.

A racionalidade de resultados está mais presente nos técnicos, planejadores, avaliadores e na população beneficiária. Os valores estão focados na busca da eficácia e efetividade, mas esta racionalidade se preocupa também com a maximização da eficiência.

É interessante notar também que as políticas públicas em sua execução não se restringem ao aparato estatal, podendo também serem executadas por meio de organizações da sociedade. Em documento do Ministério do Desenvolvimento Social citado por Costa (2010, p. 49), encontra-se que: “Neste sentido, mesmo quando uma ação é exercida por uma entidade privada, mas é, por exemplo, regulada ou financiada pelo poder público, também estamos falando de políticas públicas”.

### **2.7.2. Os passos para construção de uma política pública**

De acordo com Henrique Saraiva (2006, p. 28), a política pública é “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” O processo de construção de uma política pública passa por algumas etapas que são a agenda, a elaboração, a formulação, a implementação, a execução, o acompanhamento e a avaliação.

A agenda marca a inclusão de determinado pleito ou necessidade social nas prioridades do poder público. Essa inclusão vem muitas vezes precedida de debates e controvérsias na mídia. A agenda vai permitir uma intervenção legítima do poder público sob a forma de decisão de autoridades públicas.

A elaboração, por sua vez, consiste na identificação de um problema real ou potencial que esteja atingindo uma comunidade, a determinação das possíveis soluções para este problema, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

A terceira etapa é a de formulação, que decide pela alternativa mais conveniente, seguida de uma declaração explicitando a decisão adotada, seus objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro.

A implementação é formada pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para execução de uma política. A implementação é a fase de preparação para que a política seja colocada em prática, é a elaboração de todos os planos programas e projetos para sua execução.

Em seguida, temos a etapa de execução. Nessa fase, a política é colocada em prática. A execução se constitui em um conjunto de ações voltadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política. “Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.” (SARAIVA, 2006, p. 34).

A etapa de acompanhamento é o processo sistemático de supervisão da execução da política de modo a permitir a realização de eventuais correções de rota, visando assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

Por fim, tem-se a avaliação. Para Henrique Saraiva (2006), essa etapa ocorre *a posteriori* e consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pela política pública, principalmente quanto às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. É o que se chama de avaliação de efetividade social.

Este mesmo autor adverte, entretanto, que a divisão do processo de construção de uma política pública em etapas é meramente uma esquematização teórica do que habitualmente ocorre de forma improvisada e desordenada. O processo nem sempre ocorre na sequência apresentada, mas as etapas sugeridas geralmente fazem parte de todo o processo.

Ainda de acordo com Saraiva (2006), uma política pública tem as seguintes características: é institucional, pois é elaborada por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência; é decisória, uma vez que é um conjunto-sequência de decisões, direcionadas à escolha de fins e/ou meios; é comportamental, pois implica uma ação ou inação, fazer ou não fazer nada. Por fim ela é causal, pois são os produtos de ações que repercutem no sistema político e social.

Para um outro autor, Elenaldo Celso Teixeira (2012, p. 2), as “políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.” Mais adiante, este autor coloca que “devem ser consideradas também as não ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.”

As políticas públicas, desde a implantação até seus resultados, envolvem formas de exercício do poder político expresso, na distribuição e redistribuição de poder, no conflito social, no processo de decisão e na repartição de benefícios e custos sociais. Sendo o poder uma relação social que envolve atores com projetos e interesses distintos e contraditórios, são necessárias mediações sociais e institucionais que levem a um mínimo consenso, legitimando e dando eficácia às políticas públicas.

Teixeira (2012) nos diz que, para se elaborar uma política pública, é necessário definir quem decide o quê, quando decide, com que consequências e para quem decide. Essas definições estão relacionadas à natureza do regime político em que se vive, à organização da sociedade civil e à cultura política do momento. Este autor faz uma distinção entre políticas públicas e políticas governamentais. Para ele, nem sempre políticas governamentais são públicas, embora sejam estatais. “Para serem públicas é preciso considerar a quem se destinam

os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.” (p. 2).

Em se tratando de políticas públicas, a publicização é fundamental. As políticas públicas envolvem recursos, seja diretamente ou por renúncia fiscal, além de regular relações onde estão presentes interesses públicos. As políticas públicas se materializam em um campo contraditório, atravessado por interesses e mundividências conflitantes, onde não existem limites muito claros entre público e privado. Essa realidade exige, portanto, o debate público e a transparência em sua elaboração e que esta elaboração ocorra em espaços públicos e não por trás das portas fechadas dos gabinetes dos agentes públicos.

As políticas públicas visam atender demandas da sociedade principalmente dos setores mais vulneráveis. Tais demandas são interpretadas pelo Estado e sofrem influência de uma agenda criada pela sociedade civil através da pressão e da mobilização social. As políticas públicas têm os seguintes objetivos: primeiro visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, gestados nos embates sociais, e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. Algumas políticas, por sua vez, visam promover o desenvolvimento, gerando emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por políticas estratégicas como a econômica. Outras políticas são necessárias ainda para regular os conflitos entre os diversos atores sociais, cujas contradições de interesses não se resolvem pelo mercado e dependem de mediação.

Pode-se considerar ainda uma tipologia para as políticas públicas, de modo a facilitar a definição do tipo de atuação que se possa ter diante de sua formulação e implementação. Para isso, alguns critérios são utilizados, como a natureza ou grau de intervenção da política pública. Nesse caso, ela pode ser estrutural, quando busca interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc., ou emergencial, quando atua sobre uma situação temporária. Outro critério é a abrangência dos benefícios que classifica as políticas em universais, para todos os cidadãos; em segmentais, para um segmento da população e fragmentadas, que se destina a grupos sociais dentro de um mesmo segmento. Um outro critério refere-se ao impacto que a política pode causar nos beneficiários ou ao seu papel nas relações sociais. Nesse caso, elas podem ser distributivas, quando visam distribuir benefícios individuais; redistributivas, quando redistribuem recursos entre grupos sociais, o que provoca conflitos, e as de caráter regulatório, que têm o objetivo de definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos atores sociais, visando atender interesses gerais da sociedade.

Nos dias que correm, em tempos de neoliberalismo, o caráter das políticas públicas tem se modificado, uma vez que a busca por um Estado mínimo se fortaleceu e o equilíbrio social, mais do que nunca, vem sendo deixado ao livre funcionamento do mercado. Para os liberais,

deve existir um mínimo de regulação possível por parte do Estado e as políticas distributivas devem compensar os desequilíbrios mais graves, passando cada vez mais a ter um caráter seletivo em detrimento da universalização. As políticas redistributivas são pouco toleradas, uma vez que incentivam o parasitismo, e atentam contra a liberdade do mercado.

Um importante aspecto a ser observado com relação às políticas públicas refere-se à participação da sociedade no processo de formulação, execução e controle das mesmas. As políticas públicas são um processo dinâmico, onde estão envolvidas negociações, pressões, mobilizações e alianças. A agenda formada para sua elaboração pode não refletir apenas os interesses de grupos dominantes a depender da mobilização da sociedade civil e da existência de mecanismos que viabilizem sua participação no desenvolvimento dessas políticas.

No inciso II, do artigo 204, da Constituição Federal, está prevista a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. O processo de elaboração de uma política pública, em alguns casos, deve ser deflagrado nos Conselhos de Direitos ou nos conselhos setoriais como os de saúde, educação, transporte, habitação, etc. Nestes espaços, encontram-se representantes do Estado e da sociedade civil para deliberar sobre a formulação e controle das políticas.

## **CAPÍTULO 3: POLÍTICA DE SEGURANÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA**

### **3.1. Garantia de segurança como desafio à política de segurança pública**

A política de segurança pública, como já vimos, existe na perspectiva de garantia dos direitos humanos e de cidadania. Mesmo que a política de segurança tenha também uma função de coerção das classes subalternas, quando o consenso não atinge todos os grupos que a formatam, é inegável que esta é também instrumento de busca desse consenso através do atendimento às demandas da classe dominada. Atualmente pesquisas de opinião têm revelado que uma das maiores preocupações da população é com a insegurança, expressa na violência, e que tem crescido a cada dia. A garantia dos direitos dos cidadãos passa, portanto, pelo enfrentamento à violência, que também é causa de violação de direitos humanos e de cidadania.

Essa violência, infelizmente, está a todo momento ganhando mais espaço no cotidiano das pessoas. Ela invadiu as casas, está na mídia e nas preocupações dos governantes e do cidadão comum. Está presente em todas as classes sociais. É uma realidade que causa sofrimento, daí porque o senso comum diz que estamos vivenciando a “dura” realidade da violência. Em um interessante artigo sobre medo, violência e insegurança, Sérgio Adorno e Cristiane Lamin (2006) começam dizendo que:

As sondagens de opinião pública têm mostrado que o crime se situa entre as principais preocupações do cidadão comum. Cada um em particular tem uma história a ser contada. Já foi vítima de furto dentro de transporte coletivo, já foi assaltado em via pública, já teve sua residência arrombada, seus filhos já tiveram de entregar tênis e blusões à porta das escolas ou nos pontos de ônibus [...] Quando não foi protagonista imediato desses fatos, ouviu falar com certa intimidade: a vítima foi o vizinho, o parente, uma personalidade pública, que se torna familiar através da proximidade no tempo e no espaço que nos proporciona a imprensa escrita e a mídia eletrônica. O rumor não lhes é estranho. O crime avizinha-se.

Outro especialista em segurança pública, Luiz Eduardo Soares (2013), nos explica que cerca de 50 mil brasileiros são vítimas de homicídios dolosos anualmente e que, desse número, apenas 8% são esclarecidos. Disso resulta que 92% dos crimes mais graves ficam impunes. Segundo ele: “Somos o segundo país mais violento do mundo, considerando-se os números absolutos referentes aos crimes letais intencionais.” Isso não quer dizer, entretanto, que sejamos o país da impunidade, pois temos a terceira população prisional do mundo, abaixo apenas da China e dos Estados Unidos. A velocidade com que cresce a taxa de encarceramento no Brasil é a mais rápida do mundo. Em 1995, tínhamos 160 mil pessoas presas e agora temos 540 mil.

A violência é hoje entendida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como um problema de saúde pública, isso por conta do elevado número de lesões em todas as faixas etárias e grupos de gênero, bem como as implicações imediatas ou ao longo prazo para a saúde e o desenvolvimento psicológico e social das pessoas. A OMS (2002, p. 5) define a violência como:

O uso intencional da força física ou do poder, real ou ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação.

Nesse conceito da OMS, encontram-se três elementos importantes que são destacados da realidade para formação do mesmo: a intencionalidade, o poder e o dano causado. Logo, todas as vezes que alguém se depara com qualquer situação na qual esses elementos estejam presentes, pode-se dizer que se trata de uma situação de violência.

Não se pode falar de uma ação violenta se não houver uma intenção de causar dano, embora essa intenção possa estar explícita ou não. É a diferença entre as duas figuras jurídicas do dolo e do dolo eventual. O dolo é a intenção explícita de causar o dano. O agente da ação sabia do resultado que iria ocorrer e queria que ele ocorresse. No caso do dolo eventual, o agente não deseja o resultado que possa ocorrer, mas é capaz de prever que esse resultado possa acontecer e, mesmo assim, prossegue com a ação.

No caso da violência, ela só ocorre se estiver embutida na ação uma intenção de causar o dano ou se houver a possibilidade de prever que esse dano possa ocorrer. É o caso, por exemplo, do ladrão que rouba e mata ou do padrasto que abusa sexualmente de sua enteada, situações nas quais os agressores buscam intencionalmente o resultado da ação, causando o consequente dano à vítima. Ou daqueles pais que saem para uma festa, deixando os filhos em casa sozinhos e estes acabam por se queimar quando vão acender o fogão. Não tiveram a intenção, mas podiam prever que o acidente poderia ocorrer. Mas, se por outro lado, alguém andando apressado bate em outra pessoa e a derruba, causando uma lesão, não há que se falar em violência, posto que não houve a intenção de causar o dano.

Outro elemento importante no conceito proposto pela OMS é o poder. Sempre que alguém se depara com uma situação de violência, vai encontrar, embutida nesta, uma relação de poder unilateral. Aquele que detém esse poder, seja físico, psicológico ou hierárquico, é o perpetrador da violência, enquanto do lado mais fraco tem-se a vítima. Podem-se citar como



exemplos o caso do idoso que é agredido pelo filho, da mulher que é agredida pelo companheiro ou da empregada que é assediada moral ou sexualmente pelo patrão.

O dano causado à vítima também afigura-se como um aspecto importante na definição de violência. Sem dano, evidentemente não se pode falar em violência e, a partir do modelo explicitado pela OMS, esse dano pode ser de natureza física, sexual ou psicológica. O dano é causado de forma intencional àquele que está no polo mais fraco da relação de poder. No senso comum, essa realidade é interpretada na seguinte expressão: “a corda sempre arrebenta do lado mais fraco”.

Ainda de acordo com o modelo desenvolvido pela OMS, os atos violentos podem se expressar como uma violência física, sexual, psicológica, ou em forma de negligência. Essa classificação leva em consideração, como elemento principal, o dano causado à vítima. No caso da violência física, o dano é causado principalmente ao corpo da vítima, enquanto que, na violência sexual, o dano está relacionado principalmente a sua sexualidade. No caso da violência psicológica, o dano é principalmente ao psiquismo do indivíduo. Na negligência ou violência omissiva, o aspecto requerido da realidade para formação desse conceito de violência é a omissão do perpetrador em prover os meios necessários ao desenvolvimento e subsistência da vítima.

Vale ressaltar ainda que essa classificação leva em consideração a existência de um dano principal e de um ou mais danos secundários em cada expressão da violência. É o dano principal que vai determinar se se trata de violência sexual ou física, por exemplo, uma vez que se pode encontrar o dano sexual associado ao físico. O dano psicológico, por exemplo, será sempre secundário na violência sexual, física e na negligência e será principal na violência psicológica.

Marilena Chauí (2008) nos ensina que o problema da violência e dos meios para evitá-la, diminuí-la ou controlá-la sempre estiveram no centro da história das ideias éticas. Os valores éticos como padrões de conduta e de relações intersubjetivas e interpessoais foram então instituídos pelos diferentes grupos sociais como forma de se contrapor à violência e garantir a segurança física e psíquica de seus membros. Para ela (p. 308), a violência é:

O exercício da força física e da coação psíquica para obrigar alguém a fazer alguma coisa contrária a si, contrária a seus interesses e desejos, contrária ao seu corpo e a sua consciência, causando-lhe danos profundos e irreparáveis, como a morte, a loucura, a autoagressão ou a agressão aos outros.

A pensadora também escreve que, em nossa cultura, a violência é entendida como a violação da integridade física e psíquica de alguém, bem como de sua dignidade humana. Daí

porque o assassinato, a tortura, a injustiça, a mentira, o estupro, a calúnia, a má-fé e o roubo são considerados violência. Também são consideradas violências, a profanação das coisas sagradas ou a discriminação social e política.

Outro aspecto importante levantado por Marilena Chauí com relação à violência é a coisificação do outro. Ela diz que a humanidade dos humanos reside no fato de sermos seres racionais e dotados de vontade livre e, por isso, nossa cultura localiza na violência “tudo quanto reduza um sujeito à condição de objeto. Do ponto de vista ético, somos pessoas e não podemos ser tratados como coisas, isto é, como seres inertes, irracionais, destituídos de linguagem e de liberdade.” (p. 308-309).

A violência tem por causa múltiplos fatores que vão desde determinações individuais, como consumo de substâncias psicoativas e problemas de ordem mental, até determinações estruturais, como a falta de emprego, moradia, saúde, educação, entre outras, que decorrem da ausência ou precariedade de políticas públicas específicas. A violência, nessa segunda perspectiva, é, portanto, uma expressão do que se convencionou chamar de questão social.

Diante deste quadro, existe um consenso em grandes parcelas da sociedade brasileira de que nossos elevados déficits sociais e econômicos seriam responsáveis pelas altas taxas de criminalidade nos grandes centros urbanos. Desemprego, desigualdade e ausência de políticas sociais compensatórias seriam os ingredientes que comporiam o quadro para a emergência da criminalidade e violência nas últimas décadas. (FILHO, 2002, p. 15).

A expressão questão social não é muito antiga e diz respeito ao surgimento das novas relações de produção e sociais engendradas pelo capitalismo. A pobreza sempre existiu, porém a nova face que assumiu com o advento do capitalismo tem contornos diferentes da pobreza que existia em outras sociedades. O que passou a chamar a atenção era que, quanto mais se produzia riqueza, mais aumentava o número daqueles despossuídos dos meios de acessar essa riqueza produzida. Se o pauperismo, nas sociedades anteriores à nossa, estava relacionado à escassez, agora, na sociedade burguesa, a pobreza advém justamente das condições criadas para redução dessa escassez.

São os trabalhadores que surgem a partir do advento da burguesia e do modo de produção capitalista que compõem esses novos pobres. A expressão questão social, portanto, começou a ser utilizada para designar as novas demandas surgidas daqueles envoltos no pauperismo que aparece como substrato do modo de produção capitalista. E essas demandas só aparecem e passam a ser designadas como questão social, porque esses pauperizados não assumem uma posição de passividade, mas, ao contrário, iniciam movimentos de luta contra

quem os oprime, dando visibilidade à sua condição e suas demandas. Iamamoto (2001:16-17) nos esclarece que:

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais.

Uma das causas da violência no Brasil é justamente a desigualdade social engendrada pelo modo de produção capitalista. No Brasil, existe uma violência que se pode dizer estrutural, pois está relacionada à forma como estão estruturadas as relações sociais e econômicas no país. O Brasil é hoje uma das maiores economias do mundo, sendo o país que mais cresceu na América Latina ao longo do século XX. Esse crescimento, entretanto, não se refletiu em uma maior distribuição da riqueza produzida, ficando mantida a desigualdade social como uma característica da organização social do Brasil. Dados da PNAD (2007) revelam que, no Brasil, os 10% mais ricos detêm 45% da renda nacional, enquanto que os 50% mais pobres ficam com apenas 17% dessa renda.

O Índice de Gini<sup>1</sup> do Brasil é um dos piores do mundo. Mesmo melhorando em relação a anos anteriores, já que em 2008 era de 54,4 e em 2012 chegou a 51,9, o Brasil, apesar do crescimento econômico dos últimos anos, ainda apresenta uma das maiores concentrações de renda do planeta. Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano<sup>2</sup> (IDH), o país ocupa a 85ª posição no ranking mundial, posição esta inalterada desde 2010. O índice de 0,730 deixa o Brasil abaixo de outros países da Latino-América como Chile, Argentina, Uruguai, Cuba, México, Costa Rica e Peru.

Nascimento (2002) afirma que a violência urbana pode também estar relacionada a uma maior visibilidade das desigualdades sociais. Segundo ele, as mudanças culturais que ocorreram no Brasil nos últimos quarenta anos fizeram com que os mais pobres passassem a ver a pobreza não como natural, mas como tendo causas sociais. Para este autor, as desigualdades sociais passaram a ser percebidas como inerentes à sociedade capitalista e não como normais,

---

<sup>1</sup> Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, o Coeficiente de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre países. Quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade de renda. O Coeficiente Gini é apresentado em pontos percentuais (coeficiente x 100).

<sup>2</sup> O IDH é um índice utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar a qualidade de vida em um determinado país. Os critérios são: grau de escolaridade, renda e nível de saúde. Quanto mais próximo de 1, maior será o IDH.

resultantes, sobretudo, da falta de oportunidades, das desigualdades na escolaridade, dos governos corruptos e da natureza injusta da própria sociedade.

Não se pode evidentemente dizer que a pobreza é causa da violência sob o risco de criminalizar os pobres. Estudos realizados em sociedades muito pobres revelaram baixo índice de violência. A violência, na verdade, tem uma forte relação com a desigualdade social. As necessidades criadas pelo capitalismo incentivam a competição e um intenso estímulo ao consumo, o que leva muitas vezes aqueles que não têm acesso aos bens produzidos pelo mundo capitalista a tentar acessá-los por meios violentos. Para Graciano, Matsuda e Fernandes (2009, p. 43):

De um lado, a sociedade consumista nos leva a crer que as pessoas só existem, só importam, se têm bens. Caso contrário, de fato, elas podem ser excluídas, ou afastadas, ou segregadas, sem prejuízo ao grupo. De outro lado, o acirramento das desigualdades socioeconômicas aliado à falta de perspectiva de mobilidade social intensificam as tensões sociais, disseminando a sensação de insegurança e insatisfação.

Para Luiz Eduardo Soares (2014), existem alguns fatores que facilitam a prática de atos violentos. No caso da violência doméstica contra mulheres, por exemplo, esses fatores são uma cultura machista associada à ingestão de álcool e à falta de apoio institucional na defesa das mulheres. Já no caso do recrutamento de jovens do sexo masculino para integrarem gangues armadas e praticantes de homicídios, temos: evasão escolar; depreciação da autoestima; experiências traumáticas em casa, na escola ou comunidade; cultura da masculinidade associada à brutalidade; falta de perspectivas de acesso a lazer, emprego e renda, entre outros fatores.

Ainda para esse autor, existe no Brasil uma criminalização da pobreza. Há mais de 15 anos, tem aumentado o número de jovens envolvidos com o tráfico de drogas, que, em sua grande maioria, são pobres e negros. Quando jovens de classe média ou rica são pegos com drogas, suas famílias compram sua liberdade, o que não acontece com as famílias pobres, que não dispõem de recursos que permitam a negociação da liberdade de seus membros. Se determinada quantidade de drogas é encontrada com jovens de classe média ou rica, é porque é para consumo próprio; se, no entanto, o portador da droga for pobre, é porque está traficando e vendendo a mesma. “Enviado a uma entidade socioeducativa, o jovem pobre começa a pavimentar seu caminho para as margens, por razões sobejamente conhecidas.” (SOARES, 2014).

A violência é uma das expressões da insegurança, enquanto violação de direitos humanos e de cidadania, e vem sendo o foco da atenção da política de segurança pública no Brasil. O que é voz uníssona entre aqueles que trabalham com a segurança pública, entretanto, é que a violência não será enfrentada apenas com ações policiais. É preciso que a política de segurança pública esteja articulada de forma intersectorializada com outras políticas públicas, de modo a ter um resultado eficaz no enfrentamento à insegurança que se expressa na violência.

### **3.2. A política de segurança pública em diferentes perspectivas**

A implementação das políticas públicas na atualidade precisa levar em consideração as chamadas necessidades humanas que até o momento não foram definidas a contento. Alguns autores tem trabalhado o conceito de necessidades humanas, mas muitas destas conceituações são eivadas de imprecisões e ambiguidades. O termo necessidades humanas, muitas vezes, é entendido de forma tão ampla e genérica que dificulta a identificação de seus contornos, conteúdos e particularidades.

Essa dificuldade em se chegar a uma conceituação tem levado a uma rejeição da ideia de que existem necessidades humanas básicas que são comuns a todos as pessoas e cuja satisfação pode ser planejada e gerida de forma sistemática e exitosa. Por outro lado, existe também um ceticismo quanto à possibilidade de se ter um corpo de conhecimentos teóricos relativos à matéria.

Apesar da diversidade de abordagens sobre o tema, é possível identificar duas posições principais. Uma identifica necessidades básicas com estados subjetivos e relativos de carência e a outra entende essas necessidades como um fenômeno objetivo e passível de generalização.

O subjetivismo e relativismo têm aberto espaço para o pensamento neoliberal a partir do entendimento de que, se não existem necessidades comuns que são vivenciadas coletivamente e que possam balizar as políticas públicas, o melhor mecanismo para atender necessidades é o mercado. Logo, é o mercado que, se apoiando no individualismo e no subjetivismo de interesses, estará mais apto que o Estado para atender as demandas da sociedade, que nem sempre são necessidades sociais, e, sim, preferências, desejos, vícios, compulsões ou sonhos de consumo.

Existe ainda uma discussão sobre se as necessidades humanas são naturais ou sociais. Alguns autores partem de uma dimensão biológica e identificam as necessidades básicas como naturais, vitais ou de sobrevivência. Nessa perspectiva, elas não diferem em nada das

necessidades dos outros animais e necessitariam muito pouco para sua satisfação como apregoam os neoliberais.

Outros estudiosos, entre eles Marx e Heller, extrapolam o conceito de necessidades naturais e afirmam que nem mesmo as necessidades humanas de sobrevivência têm o mesmo caráter que as dos animais. “E isso não só porque o homem não come carne crua e sem condimentos, mas porque, para sobreviver, ele precisa de algo mais: abrigo vestuário, instrumentos de caça e pesca, etc., que têm um conteúdo humano e um caráter social.” (PEREIRA, 2000, p. 58). Diferentemente dos animais, o ser humano cria os objetos de suas necessidades e os meios para satisfazê-las, enquanto que, em relação aos animais, tanto as necessidades quanto os objetos de satisfação são determinados biologicamente.

De acordo com Potyara Pereira (2000), o estudo sobre necessidades básicas com maior densidade analítica e coerência teórico-conceitual é o de Len Doyal e Ian Gough, dois autores ingleses que formularam uma sofisticada teoria das necessidades básicas. Para estes autores, todos os seres humanos têm necessidades básicas em comum, independentes de tempo, lugar ou cultura, e, embora a satisfação das necessidades possa variar, essas necessidades não são passíveis de variação. Ainda para Doyal e Gough, só será possível o desenvolvimento de uma vida digna para os humanos se certas necessidades fundamentais para todas as pessoas forem atendidas.

A característica principal das necessidades básicas é “a ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas.” (PEREIRA, 2000, p. 67). Os sérios prejuízos revestem-se da impossibilidade ou do risco da impossibilidade de objetivamente os seres humanos viverem física e socialmente em condições de expressar sua capacidade de participação ativa e crítica. Nesse caso, os prejuízos são danos cujos efeitos nocivos são independentes da vontade de quem os sofre ou do lugar e da cultura onde os mesmos ocorrem. Pereira (2000, p. 69) ainda nos esclarece que:

Vê-se, pois, que a definição de “sérios prejuízos” apresenta ao mesmo tempo, duplo dano: um físico ou privação fundamental, que impedirá as pessoas de usufruírem condições de vida favoráveis à sua participação social; e outro cognitivo ou racional, que, integrado ao dano anterior, impedirá as pessoas de possuírem autonomia básica para agir, de modo informado e discernido.

Pereira (2000) nos esclarece ainda que para Doyal e Gough só existem dois grupos de necessidades básicas objetivas e universais, que são a saúde física e a autonomia que deverão ser satisfeitas concomitantemente para que os seres humanos possam viver em dignidade,

diferenciando-se dos outros animais e realizando qualquer objetivo ou desejo socialmente valorado. A saúde física é uma necessidade básica, pois, sem a satisfação da mesma, os homens estarão impedidos de viver. Já a autonomia é a “capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões.” (PEREIRA, 2000, p. 70).

Vista de uma forma ampliada, portanto, a segurança é uma necessidade humana que depende da satisfação de necessidades intermediárias para sua satisfação, pois a mesma abrange tanto a saúde física quanto a autonomia. Para se sentirem seguros, tendo sua necessidade de segurança satisfeita, não basta aos humanos terem seu patrimônio ou sua integridade física preservados, mas precisam ter também a possibilidade de uma saúde protegida, de poderem educar seus filhos ou de decidirem sobre sua vida, entre outras necessidades.

Ao tratar a necessidade de segurança apenas como a proteção ao corpo e ao patrimônio, a política de segurança pública será inócua para atender a necessidade de segurança da população, pois estará levando em consideração apenas algumas necessidades intermediárias, que, satisfeitas isoladamente, não vão fazer com que a sociedade realmente se sinta segura.

A segurança abrange um espectro grande de necessidades que inclui, entre outras, a possibilidade de andar na rua sem ser assaltado, a estabilidade no emprego e as condições de assistência à saúde em caso de acidente ou doença. Malgrado as diversas necessidades que uma pessoa precise ter satisfeitas para se sentir segura, quando trata da política de segurança pública no Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, diz que a segurança pública deverá ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Alguns especialistas como Lúcia Lemos Dias (2010), por exemplo, esclarecem que essa é uma visão restrita da política de segurança pública, devendo a mesma ser vista não apenas para preservação da ordem pública ou incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas como garantidora dos direitos humanos e da cidadania. O que tem principalmente chamado a atenção, entretanto, é a insegurança gerada pela violação aos direitos de cidadania relacionados à integridade física e ao patrimônio, daí porque tanta ênfase nesse aspecto. Essa insegurança tem se acirrado pelo crescente incremento da violência, que tem estado na pauta tanto da sociedade civil quanto do Estado. Homicídios, roubos, furtos, sequestros, agressões sexuais, entre outros crimes, são praticados cotidianamente, deixando o cidadão comum inseguro, receando ser a próxima vítima desse tipo de violência.

Chamar a atenção para o crescimento da violência – e do medo dela – nos grandes centros urbanos ao longo das duas últimas décadas é hoje um lugar comum. Durante esse período o assunto mereceu um espaço crescente no rol das principais preocupações da opinião pública, espaço este refletido e reforçado pela também cada vez mais intensa exploração do mesmo pela mídia. As estatísticas criminais e a sensação de insegurança da população cristalizaram-se como o grande calcanhar de Aquiles de sucessivos governantes. (ZACCHI, 2002, p. 41).

A noção de segurança pública, portanto, pode ser vista de forma bastante ampliada. Essa segurança diz respeito à garantia dos direitos humanos e de cidadania, sejam eles individuais ou coletivos, como o direito à vida, à liberdade, ao patrimônio ou o direito à saúde e à educação. Os direitos do cidadão, portanto, precisam ser garantidos por diversas políticas públicas implementadas pelo Estado e a garantia desses direitos evidentemente vai dar segurança à população.

Em uma perspectiva ampliada de segurança, a política de segurança pública, portanto, não pode ser vista apenas como as ações tipicamente policiais, como referem alguns autores, entre eles Oliveira (2002, p. 62), que, se reportando à política de segurança pública, escreve: “é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial *stricto sensu*”. Não há que se negar a importância da atividade policial na implementação da política de segurança pública, mas é mister perceber que a segurança depende também do exercício de direitos que são demandados de outras políticas públicas. A insegurança, que também se expressa na violência, não será enfrentada apenas com repressão policial, mas, principal e primordialmente, com trabalho, educação ou saúde. Essa possibilidade de enfrentamento eficaz da insegurança só será possível a partir de uma articulação entre a política de segurança e as demais políticas públicas.

Como toda política pública, a de segurança também deve atender aos interesses gerais da sociedade em meio a interesses conflitantes das classes e grupos sociais. Na relação entre Estado e sociedade, e como política pública, ela também pode ser um meio de concretização da hegemonia por parte da classe dominante quando atende às demandas da classe dominada através da intervenção do Estado. No caso da política de segurança pública, essas demandas estão associadas ao seu contrário, à insegurança, que atinge mais diretamente a população mais pobre, violando seus direitos humanos e de cidadania. A violência, uma das faces da insegurança, atinge diretamente os mais pobres. Zaluar (2002, p. 19) escreve que: “Estudos recentes mostram que os pobres são as maiores vítimas de furtos, roubos e assassinatos, estes



últimos nos locais onde o tráfico de drogas domina e não há policiamento que proteja a população”.

Ainda na relação entre Estado e sociedade, a política de segurança pública é também instrumento de coerção do Estado para inibir a ação de grupos que possam se insurgir contra a ordem vigente. Em muitos momentos, em nome da segurança pública, os órgãos estatais são utilizados para reprimir manifestações contrárias aos interesses da classe dominante. A política de segurança pública, portanto, tem um duplo papel na relação entre Estado e sociedade quanto ao estabelecimento e manutenção da hegemonia da classe dominante. Ela, tanto é meio de atendimento às demandas da classe subalterna quanto instrumento de coerção da mesma.

Quando estamos falando de política de segurança pública, entretanto, estamos falando de uma política distinta da de educação, saúde ou assistência social, mas que, com essas, também deverá dar segurança à população através da garantia de direitos. A política de segurança pública, portanto, tem suas especificidades como as têm as políticas de saúde, educação, assistência social e outras.

Contudo nenhuma política pública pode ser efetiva se não estiver articulada às demais políticas públicas. A política de segurança, principalmente, não foge a esta regra para ser objetiva. Materializar a garantia dos direitos humanos e de cidadania requer sua articulação com as demais políticas públicas.

De acordo com Bengochea (2004, p. 120), a política de segurança pública: “é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade, a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos de cidadania a todos.” Já o Ministério da Justiça (2013) entende a política de segurança pública como “uma atividade que cabe aos órgãos estatais e à comunidade como um todo e tem por finalidade a proteção da cidadania, por meio da prevenção e o controle de manifestações da criminalidade e violência, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei,” se aproximando, portanto, da definição de Bengochea.

As definições acima referenciadas apresentam elementos em comum entre elas, como o fato de que a política de segurança pública envolve tanto o Estado quanto a sociedade, que essa política visa à garantia dos direitos de cidadania e que a violência e criminalidade podem impedir o exercício dessa cidadania.

Graciano, Matsuda e Fernandes (2009) complementam as definições anteriores e nos afirmam ser a política de segurança pública uma política que deve ser desenvolvida pelos órgãos públicos, mas também pela sociedade dentro dos limites da lei, para garantir a cidadania de

todos. Elas ressaltam três aspectos importantes para a compreensão do que seja a política de segurança pública: 1- que ela precisa ser desenvolvida por órgãos públicos e pela sociedade; 2- que a prevenção e repressão à violência e à criminalidade devem ser realizadas dentro dos limites estabelecidos pela lei; e 3- que a finalidade principal da política de segurança pública seja garantir a cidadania de todos, incluindo os cidadãos que cometem algum ato delituoso.

A ação do Estado na segurança pública, portanto, visa garantir a segurança da população, evitando que os direitos do cidadão sejam violados. Essa garantia de segurança via política de segurança pública tem como objetivo impedir a violação de direitos praticada por um indivíduo contra outro ou mesmo para proteger o indivíduo da vontade arbitrária dos governantes. Pode parecer contraditório que o próprio Estado viole direitos humanos e de cidadania quando deveria garantir seu exercício. Infelizmente, alguns agentes públicos agem muitas vezes de forma arbitrária e acabam por violar os direitos dos cidadãos. Cabe também ao Estado evitar esse tipo de prática, através da prevenção ou da repressão a esse tipo de violação. Devem existir no aparato estatal órgãos de controle do uso da força pelo próprio Estado.

Ao Estado é permitido o uso da força contra aqueles que ameaçam ou prejudicam os interesses de toda a sociedade. Alguns autores colocam que, no Estado moderno, os governantes têm a autorização de utilizar da força em troca da garantia à segurança do indivíduo. Segundo Dias, (2010) essa ideia teria origem no filósofo inglês Tomas Hobbes, que afirmava viverem os homens inicialmente em um estado de natureza caracterizado pelo uso da violência na defesa de interesses e disputa pelo poder. Para viver em paz e guiados pela razão, os homens estabelecem um pacto social, através do qual delegam a um soberano poder e força para garantir a vida de todos os homens. O Estado, então, estaria autorizado a fazer uso da força contra aqueles que perturbassem a paz da nova ordem estabelecida.

Esse poder do Estado, entretanto, precisa de controle, seja por parte do próprio Estado, a partir de órgãos de controle estatal, seja por parte da própria sociedade. Os direitos humanos foram evocados justamente para se contrapor e limitar o poder arbitrário do Estado contra o cidadão. A Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão trazia a ideia de que acima dos governos deve prevalecer a lei.

Quando se coloca, portanto, que a sociedade tem também um papel importante no desenvolvimento da política de segurança pública não é na sua execução, mas na sua formulação e controle. O próprio Estado deve contar com órgãos controladores de suas ações na segurança pública, mas a sociedade também pode participar desse controle, seja a partir de denúncias, seja pela participação em espaços institucionais como conselhos ou conferências. Do mesmo modo, a formulação da política de segurança pública pode ter a participação da

sociedade através de espaços de participação como conselhos, conferências ou audiências públicas.

O que se pode perceber, então, com relação à política de segurança pública é que a mesma tem por base duas concepções distintas. Uma, que entende essa política como restrita às ações policiais de enfrentamento à violência através da repressão à criminalidade com ênfase na redução de delitos como furto, roubo ou homicídio. E outra, que entende essa política como voltada à garantia dos direitos humanos e de cidadania, demandando, portanto, uma ação articulada com as outras políticas públicas, de modo a garantir a segurança da sociedade. Segurança esta ameaçada também pela violência, cujo enfrentamento não vai se dar apenas por ações repressivas da esfera policial, mas por oferta de trabalho, educação, saúde, entre outros direitos da população.

A orientação que seguimos no desenvolvimento deste estudo é por uma visão ampliada da política de segurança pública, entendendo a mesma como garantidora dos direitos humanos e de cidadania da população. Isso tendo por base uma visão de totalidade do ser humano, cuja necessidade de segurança não pode ser percebida de forma fragmentada e limitada a alguns aspectos, mas de forma totalizante. Essa segurança, por conseguinte, não pode ficar restrita à proteção ao corpo e ao patrimônio das pessoas, pois engloba outros aspectos da vida humana como trabalho, educação, lazer, entre outros.

### **3.3. A política de segurança pública nas Constituições brasileiras**

De acordo com especialistas em segurança pública, como Oliveira (2002) ou Zacchi (2002), entre outros, a polícia é o órgão principal de execução da política de segurança pública. Isso é ponto pacífico entre esses autores, mas, por outro lado, também é ponto pacificado entre esses mesmos autores que só a polícia não vai resolver a insegurança pública. Defendem que as ações da política de segurança pública precisam estar articuladas às de outras políticas públicas, de modo a enfrentar a insegurança e fazer prevalecer o sentimento de segurança na população.

As constituições anteriores a 1988 não tratavam da segurança pública, mas faziam referências à atuação das polícias, que eram fragmentadas, militarizadas e com forte influência das forças armadas. Desde o século XIX, a polícia no Brasil foi organizada de forma dual. Existiam as forças policiais militarizadas, criadas durante o Império, com a função de manter a ordem pública, que depois da República foram denominadas de forças públicas em muitos

estados. Posteriormente foram criadas as guardas civis voltadas para a realização do policiamento ostensivo e prevenção da criminalidade.

A polícia era então dividida em duas forças paralelas; uma civil e outra militar. A polícia civil originada da administração local contava com algumas funções judiciárias, enquanto que a militar nasceu do papel de patrulhamento uniformizado das ruas. Com o passar do tempo, entretanto, a polícia civil teve suas funções judiciais restringidas e a polícia militar passou a sofrer muitas críticas que diziam ser a mesma inadequada para o policiamento diário, o que levou à criação das guardas civis.

No início do século XX, a força policial era então composta de uma força militar, utilizada em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições, uma guarda civil, responsável pelo policiamento nas ruas, e a polícia civil, com a função de coordenar o policiamento nas cidades e instruir processos criminais. Essa última vai ganhando cada vez mais destaque. Na República, os estados federados ganharam autonomia para organizar sua segurança pública, o que fazia com que a configuração diferisse de um estado para outro.

No ano de 1969, foi feita a fusão entre as guardas civis e as forças públicas dos estados através do Decreto-Lei 667. Este decreto foi depois alterado pelo Decreto-Lei 1.072, que extinguiu as guardas civis e criou as polícias militares (PMs) estaduais para realizarem exclusivamente o policiamento ostensivo. Antes desse decreto, a PM era uma polícia aquartelada, utilizada para conter greves e outras manifestações públicas. Era uma PM distante da população e chamada para agir em questões de ordem interna. A partir do Decreto Lei 1.072, a polícia militar passa a responder pelo policiamento ostensivo e torna-se proibida a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados.

A polícia militar, como a conhecemos hoje, foi instituída no período da ditadura militar em substituição às guardas civis, que deveriam fazer o policiamento preventivo e as forças públicas, nos enfrentamentos. Esta deveria ser subordinada diretamente às forças armadas. Essa polícia iria enfrentar a criminalidade e garantir a segurança do Estado através do combate aos guerrilheiros e opositores do regime.

A polícia militar assumia a garantia da ordem interna, uma preocupação já colocada nas constituições de 1946 e 1967. Esses textos constitucionais não se referiam à segurança pública, que só vai aparecer na Constituição de 1988, porém já fazem referência à polícia e colocavam como sua função a segurança interna e manutenção da ordem. Em 1969, a função da polícia militar passa a ser a de manutenção da ordem pública, redação mantida pela Carta Magna de 1988. Onde se percebe que a polícia que temos na atualidade foi criada não para garantir a segurança da população, mas a segurança do Estado. Apesar das tentativas de mudança, a

polícia no Brasil ainda guarda muito da lógica de sua formação nos tempos da ditadura militar que governou o país por vários anos.

Encarregada pela Constituição de executar a política de segurança pública, a polícia é uma instituição constantemente envolvida em polêmicas que vão desde atos considerados heroicos até uma conduta criminosa por parte de alguns policiais envolvidos com abuso de autoridade, milícias, corrupção, tráfico ou outros ilícitos penais. Isso gera por parte da sociedade uma resistência à polícia, aliada a uma falta de compreensão de seu papel institucional. A polícia é sempre associada à repressão e truculência, e esquece-se de seu papel enquanto garantidora dos direitos humanos e de cidadania em um regime democrático. Para Alba Zaluar (2002, p. 22):

Denunciar a polícia como instituição, numa tentativa infantil de afirmar que não se precisa dela, é negar sua importância crucial na garantia dos direitos civis ou humanos – o direito à vida e à propriedade – e abdicar de torná-la mais capaz de um controle democrático da criminalidade, que vitimiza principalmente os pobres.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, já citado anteriormente, coloca as atribuições das polícias: federal, ferroviária federal, civil e militar. As polícias civis e militares são as responsáveis pela execução da política de segurança pública no âmbito estadual.

As polícias civis têm circunscrição estadual, pois cada estado organiza a sua. Elas têm competência de polícia judiciária e investigam os crimes cometidos por pessoas, visando identificar quem os cometeu, como ocorreram, quando ocorreram, em que local ocorreram e se há testemunhas do fato. Essas funções da polícia civil estão colocadas no parágrafo quarto, do artigo 144 da Constituição Federal. No referido dispositivo, vamos encontrar que: “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

As polícias militares também são de circunscrição estadual e respondem pelo chamado policiamento ostensivo, que ocorre diretamente nas ruas e também pela garantia da ordem pública. Um aspecto, criticado por especialistas, com relação às polícias militares e mantido pela Carta Constitucional de 1988, é sua vinculação ao exército, enquanto forças auxiliares do mesmo. Dispõe o texto constitucional, nos parágrafos quinto e sexto, do artigo 144, que: “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” e que as polícias militares “são forças auxiliares e reserva do Exército” brasileiro.

As principais continuidades da Constituição de 1988 e a legislação anterior com relação à política de segurança pública dizem respeito ao modelo dualizado de polícias e a vinculação

das polícias militares ao exército. O modelo dualizado de polícia existe no Brasil desde o século XIX e apresenta diferenças entre os estados da federação, o que gera conflito de competências e dificuldade em se conseguir uma eficácia do sistema de segurança como um todo. Em 1969, a emenda constitucional número um, pela primeira vez, coloca como papel das polícias militares a manutenção da ordem pública. Posteriormente, o Decreto Lei 1.072 determina que as polícias militares têm exclusividade no policiamento ostensivo fardado.

A Carta Magna não rompeu com o modelo anterior e ainda o institucionalizou ao definir claramente as atribuições das polícias civis e militares<sup>3</sup>. A Constituição consolidou a militarização da área de segurança e reescreveu o que a ditadura militar havia colocado em prática. Desse modo, o que temos hoje em termos de polícia foi forjado nos tempos da ditadura militar.

A vinculação da polícia militar ao exército data de 1934. Antes de 1964, entretanto, as polícias militares eram polícias aquarteladas e voltadas para questões de segurança interna. A Constituição de 1988 manteve a vinculação da polícia militar às forças armadas e atribuiu à mesma um papel central nas ações de segurança pública que são de competência dos estados. Disso se depreende uma continuidade do modelo instituído durante o período autoritário e que traz prejuízos à política de segurança pública.

A centralização e militarização da política de segurança pública ocorrida durante a ditadura militar tinha três propósitos. Primeiro, uma preocupação do governo ditatorial com o desgaste das polícias estaduais que haviam servido de apoio ao golpe. Segundo, o interesse em dar resposta à sociedade com relação ao aumento da violência e, terceiro, a dificuldade que as polícias civis e as antigas polícias militares estavam tendo para enfrentar a reação armada de alguns grupos de oposição ao regime.

A manutenção da vinculação ao exército expressa a continuidade da confusão entre polícia para defender o cidadão e polícia para defender o Estado. Essa continuidade levanta duas questões importantes quanto à política de segurança pública. A primeira diz respeito à militarização da atividade policial e a outra, ao duplo comando vivenciado pelas polícias militares no Brasil. Com relação à militarização, o que se defende é que a polícia deve ter um caráter civil e prestar um serviço público ao cidadão. O foco deve ser a proteção ao cidadão e não à defesa do Estado. De acordo com Fontoura, Rivero e Rodrigues (2012, p. 152):

---

<sup>3</sup> Essa peculiaridade brasileira da dualidade das polícias tem sido objeto de crítica dos especialistas, tendo em vista os problemas que causa, comprometendo a eficácia da política de segurança pública. Nós temos no Brasil duas meias polícias, o que acarreta conflitos de competência, distanciamento das direções das instituições policiais e superposição de equipamentos e gerenciamento de operações.

Segundo diferentes especialistas, a atividade policial, em uma sociedade democrática, deveria ter caráter civil. Não somente porque não deve imiscuir defesa do Estado e proteção do cidadão, mas devido à própria lógica militar, inadequada para atividades relacionadas à prevenção da violência e da criminalidade. O policial que age na rua deve ter consciência de sua função preventiva e deve ter iniciativa, e não somente dever disciplina e obediência a um superior. A sua atuação não deve estar fundamentada em princípios bélicos, ligados à lógica da guerra e de combate ao inimigo, mas na proteção aos cidadãos de maneira democrática equitativa. A atividade de policiamento seria, portanto, eminentemente civil, porque a polícia tem que prestar serviço público para o cidadão. O foco de sua atuação deve ser a proteção do cidadão, e não o combate ao inimigo.

Outro sério problema que surge da vinculação das polícias militares às forças armadas é o duplo comando. Essas polícias estão subordinadas aos governadores de estado, mas, também, ao Estado Maior do Exército. Os comandantes das polícias militares são nomeados pelo governador, que também é quem confere as patentes. Os integrantes da corporação são remunerados pela fazenda estadual, apesar disso, eles podem a qualquer momento serem convocados para compor a força do exército. Essa ambiguidade vai gerar também uma crise de identidade por parte dos que compõem a corporação, pois são policiais e soldados do exército ao mesmo tempo. Sendo os dois, ao mesmo tempo, acabam por não ser uma coisa nem outra.

Tendo em vista a relevância que ganhou o debate sobre a segurança pública no país devido ao incremento da insegurança expressa em particular nos altos índices de violência, esta resultou incorporada na Carta Magna de 1988. Pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico, um texto constitucional dedica um capítulo referente à segurança pública. Trata-se do terceiro capítulo, do título V, sobre a defesa do Estado e das instituições democráticas. Todos concordam que foi um avanço a inserção da segurança pública no texto constitucional, principalmente em um título que trata da defesa das instituições democráticas. Chama atenção, porém, o fato de que a segurança pública é ainda colocada em um mesmo título que trata da segurança do Estado, o que perpetua a confusão existente entre uma e outra e que data do tempo da ditadura militar, ou mesmo de antes desta. “Isto contribuiria para a visão inadequada de segurança pública não como serviço público, voltada para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado.” (FONTOURA; RIVERA; RODRIGUES, 2012).

A Constituição Federal de 1988 avançou com relação às anteriores por trazer todo um capítulo referente à segurança pública, mas recebe críticas por ter mantido algumas continuidades dos textos constitucionais anteriores, como a dualidade das polícias ou a subordinação da polícia militar ao exército. Por outro lado, a Carta de 1988 parece haver preservado elementos da doutrina da segurança nacional, presente em nosso ordenamento

jurídico desde a década de 1930, quando coloca lado a lado a segurança da população e a segurança externa.

O direito à segurança aparece na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental individual, no *caput* do artigo quinto e no *caput* do artigo sexto, como um direito social. No artigo 144, que compõe o capítulo intitulado Da segurança pública, vamos encontrar a explicitação do que seja a política de segurança pública, seus objetivos e os órgãos que devem executá-la. Já no *caput* deste artigo, temos que: “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.”

Quando a Constituição coloca que a segurança pública é dever do Estado, está reconhecendo a mesma como uma política pública que precisa ser implementada pelo poder público e a trata como direito inalienável do cidadão. E quando coloca que a segurança é responsabilidade de todos, parece estar se referindo à participação da sociedade na formulação e controle dessa política pública. Fontoura, Rivera e Rodrigues (2012) nos esclarecem que:

Adicionalmente, é possível compreender que a segurança pública não pode ser vista apenas como atribuição do Estado, uma vez que a sociedade tem um papel importante não somente na participação e controle das políticas, como também na socialização dos indivíduos, na perpetuação dos mecanismos informais de controle e autocontrole, a partir da perspectiva de que não é somente o controle pelo Estado que garante a segurança de todos.

Quando fala em ordem pública, o texto constitucional o faz de forma indeterminada, não o definindo de modo a garantir a discricionariedade da administração pública. Ocorre que essa indeterminação dá margem a interpretações ambíguas que podem legitimar práticas autoritárias de manutenção da ordem sem qualquer medida, sobretudo, a preservação da ordem de alguns em relação à desordem de outros. Não podemos deixar de lembrar que a polícia, órgão executor da política de segurança pública, é também instrumento de coerção do Estado contra pessoas ou grupos que fogem ao consenso entre a classe dominante e a dominada. Por outro lado, a ordem pública também pode ser entendida como a ordem do Estado democrático. Sendo assim, preservar a ordem pública é preservar a ordem estabelecida pela Constituição.

O artigo 144 ainda enumera os órgãos executores da política de segurança pública nos incisos de I a V. O texto constitucional estabelece que a política de segurança pública será exercida “através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares”.



Alguns autores questionam o fato de a Constituição chegar ao detalhamento de enumerar os órgãos estaduais e federais encarregados de executar a política de segurança pública. A enumeração é taxativa, o que impede a criação de outros órgãos policiais que também possam ser incumbidos da segurança pública. As polícias federais e militares já haviam aparecido em dispositivos de constituições anteriores, enquanto que as polícias civis e rodoviária federal apareceram pela primeira vez no texto constitucional de 1988. Isso em virtude da ênfase dada à proteção do Estado a cargo principalmente da polícia militar e federal. Ao abrir um espaço para segurança pública, a Constituição Federal de 1988 deu relevo também à polícia civil e rodoviária. A polícia ferroviária, apesar de haver sido colocada no texto constitucional, até o momento não foi criada formalmente.

Vale ressaltar ainda que o artigo 144, ao tratar da política de segurança pública, dá ênfase à ação policial ao colocar as polícias, seja em nível estadual ou federal, como executoras da política de segurança pública. Isso joga uma excessiva responsabilidade sobre os órgãos policiais, além de levar a uma interpretação de que só a atividade policial vai dar conta da segurança pública. Ou que a polícia sozinha vai conter a violência, uma das causas de insegurança na população. Não aparece qualquer referência sobre a necessidade de articulação entre a polícia e outros órgãos públicos para a garantia da segurança de todos.

O que se observa é que, nas Constituições Federais como um todo, predomina uma visão restrita da política de segurança pública voltada principalmente para as atividades policiais. Isso porque a segurança a ser oferecida pelo Estado não visava à proteção da sociedade, mas à do próprio Estado. A política de segurança pública não é colocada como garantidora dos direitos do cidadão que dependem de uma articulação com as demais políticas públicas. Apesar de dar continuidade a uma visão restrita de segurança observada no que dispõe o artigo 144, a Constituição de 1988 trouxe avanços como a abertura de um capítulo específico para a segurança pública. Por outro lado, a Constituição também abre espaço para uma interpretação ampliada da segurança pública ao colocá-la nos capítulos I – que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos – e II, que trata dos direitos sociais.

### **3.4. Direitos humanos e de cidadania como metas da política de segurança pública**

Por muito tempo, a segurança pública foi entendida como segurança nacional e a prioridade não era a segurança da sociedade, mas a do Estado. Confundida com a polícia, os órgãos da política de segurança eram principalmente utilizados para reprimir os opositores do regime. Atualmente, a concepção que se tem da segurança pública avançou e passou a ser

entendida como política de garantia dos direitos humanos e de cidadania da população. A polícia, na verdade, é gestora da segurança pública e deverá garantir que os direitos humanos e de cidadania possam ser exercidos por todos os cidadãos.

Os direitos humanos são uma categoria de direitos inerente a todo ser humano. Basta que sejamos seres humanos para sermos detentores desses direitos. Eles independem da vontade dos governantes e, na verdade, sempre foram invocados ao longo da história como meio de limitar o poder desses governantes sobre a vida das pessoas. Os direitos humanos não são estáticos e evoluem com o tempo, pois são resultado de uma construção humana. Eles ganharam força a partir da Segunda Guerra Mundial devido às atrocidades praticadas naquele conflito. Foi após a segunda guerra mundial que a Assembleia Geral das Nações Unidas promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Este documento conta com 30 artigos, onde estão elencados os principais direitos que precisam ser garantidos para que o ser humano possa viver com dignidade. Dentre eles, estão os direitos à liberdade, à vida, à igualdade perante a lei, à integridade física, à privacidade, o direito de ir, vir e permanecer, à propriedade, à liberdade de expressão, à participação política, ao trabalho, à saúde e à educação, entre outros.

É interessante notar que os direitos humanos têm sido invocados em muitos momentos sempre que sua defesa atenda aos interesses desse ou daquele Estado. Na maioria das vezes, as manifestações são para denunciar sua violação, desde que ocorra em solo estrangeiro. Quando a violação ocorre em solo pátrio, muitos governantes acham que os direitos humanos só atrapalham. Mesmo assim, defender os direitos humanos nunca foi tão popular. De acordo com Trindade (2002, p. 15): “talvez não tenha havido opressor nos últimos duzentos anos, ao menos no ocidente, que não tivesse, em algum momento, lançado mão da linguagem dos direitos humanos.”

Segundo Genevois (2012), não se sabe ao certo quando os direitos humanos começaram a ser invocados ao longo da civilização, mas um dos marcos na história dos mesmos seria uma peça do escritor grego Sófocles, denominada *Antígona*. Neste texto, o rei proíbe que o corpo de um irmão de *Antígona* seja enterrado, mas, mesmo assim, ela desobedece ao soberano e sepulta seu irmão. O rei, então, pergunta para *Antígona* por que, mesmo sabendo da proibição, ela transgrediu suas leis. Ela, então, responde que se baseou em leis que não foram feitas pelo rei, “pois elas não são nem de ontem nem de hoje, mas são sempre vivas, nem se sabe quando surgiram.” (SÓFOCLES, 2012, p. 34).

Durante a Idade Média, Tomás de Aquino discute os direitos humanos quando retoma a filosofia de Aristóteles, adaptando as ideias do filósofo grego ao pensamento cristão. Tomás de Aquino afirmava que o homem tem direitos naturais que fazem parte de sua natureza e foram

dados por Deus. Esse conceito, entretanto, serviu também aos nobres e reis que começaram a utilizá-lo para legitimar seu poder, afirmando que este era divino e concedido por Deus.

Modernamente a bandeira dos direitos humanos foi levantada inicialmente pela burguesia, que, associada aos pensadores liberais, a usou como forma de retirar do rei e da nobreza o poder político. Os burgueses conseguiram a libertação das colônias americanas do jugo inglês, utilizando a bandeira dos direitos humanos para aglutinar a população em torno da luta pela independência. Na Declaração de Filadélfia, que é a Declaração de Independência dos Estados Unidos, são expostas as razões que levaram à separação da Inglaterra. No texto, encontra-se que: “todos os homens foram criados iguais. Os direitos fundamentais foram conferidos pelo Criador, entre eles estão o da vida, liberdade e o da procura da própria felicidade.” Após a independência da Inglaterra, entretanto, os burgueses americanos esqueceram do que haviam colocado na Declaração de Filadélfia e não aboliram a escravidão no país, que só seria extinta muitos anos depois com a Guerra de Secessão.

Na Europa, os burgueses enriquecidos detinham o poder econômico, mas não detinham o poder político e, por isso, promoveram a Revolução Francesa. Utilizaram como mote para sublevar a população os direitos humanos à liberdade, igualdade e fraternidade. Após se consolidarem no poder, entretanto, mostraram que essa igualdade só prevaleceria para burgueses.

Foi Karl Marx quem deu início à crítica aos Direitos Humanos em um texto escrito ainda na juventude, intitulado “A Questão Judaica”, onde polemiza com o jovem hegeliano Bruno Bauer. Para Marx, os direitos humanos não passam de um instrumento nas mãos da burguesia para manipulação da classe dominada em favor de seus interesses. Após a Revolução Francesa e a consolidação da burguesia enquanto classe dominante, os direitos de liberdade, igualdade e fraternidade só valeram para os burgueses e não para os trabalhadores. De acordo com Mondaine (2011, p. 107), para Marx:

Os direitos humanos seriam o instrumento da conquista da emancipação política, mas, enquanto tais, não passariam de um produto da sociedade burguesa, na qual a conquista da liberdade do indivíduo implica sempre a limitação da liberdade dos outros indivíduos e não a sua realização junto a esta última. Os direitos humanos, dentro desse contexto, desempenhariam a função de instrumento de delimitação da individualidade dos homens livres, que, na vida real, estariam envolvidos na clássica “guerra de uns contra os outros” hobbesiana. Com isso, a escravidão da sociedade burguesa ganharia a aparência de sua maior liberdade – isso, através da substituição do que antes era privilégio pelo direito.

Essa visão marxista dos direitos humanos, segundo alguns autores, é equivocada e tem raízes históricas, pois, no período em que Marx escreveu a Questão Judaica, a generalização dos direitos humanos estava apenas no início. A classe trabalhadora que também surgia estava desprovida de direitos políticos, o que acarretava sua exclusão do sistema parlamentar representativo. Mondaine (2011) coloca, entre esses autores, o filósofo francês Claude Lefort para quem Marx não percebeu que a descoberta dos direitos humanos e da democracia nasceu da luta de classes, dos movimentos populares e dos trabalhadores, e não é uma mera invenção da burguesia. O pensador alemão não conseguiu ver as mudanças históricas surgidas com o Estado de Direito, onde o político se transforma à medida que o poder passa a conviver com limites e sofre a ação de uma força externa a ele, a força do direito.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Para Genevois (2012), essa Declaração “foi o mais importante e completo documento concebido em favor da humanidade até esta data.” De caráter internacional, a Declaração contém 30 artigos tratando dos direitos e deveres fundamentais do ser humano sob os aspectos individual, social, cultural e político.

A evolução histórica dos direitos humanos é dividida em três gerações. A primeira corresponde aos direitos civis e políticos. São os direitos às liberdades individuais, à vida, à segurança, igualdade de tratamento perante a lei, direito à propriedade e de ir e vir. A segunda geração engloba os direitos econômicos e sociais, que compreendem os direitos à saúde, educação, trabalho, lazer, moradia e os direitos trabalhistas. A terceira geração compõe os direitos dos povos ou da solidariedade, tais como os direitos ao desenvolvimento, à paz, e à participação no patrimônio comum da humanidade. Essa classificação dos direitos humanos em gerações tem um efeito apenas didático para compreensão de sua evolução histórica. Não se pode prescindir de uma visão de totalidade ao se perceber os direitos humanos, pois eles se integram entre si, dependendo uns dos outros. Ninguém poderá ter direito humano à segurança se o seu direito à saúde ou educação lhe for negado.

Em um congresso realizado na cidade de Viena, em 1933, destacou-se que os direitos humanos são universais, inalienáveis, invioláveis, iguais e indivisíveis. São universais, pois dizem respeito a todos os seres humanos. São inalienáveis por não serem passíveis de negociação. Não podem ser violados, por isso, são invioláveis. São iguais, pois não existe um maior ou mais importante que outro e não podem ser divididos.

No Brasil, apesar de atualmente se falar que a política de segurança pública deve estar voltada para a garantia dos direitos humanos, estes ainda são vistos pela população em geral, e particularmente por muitos agentes públicos, como sendo meio para defesa de criminosos. A

desinformação e o pouco conhecimento sobre os direitos humanos são resultados da doutrinação feita contra os mesmos durante a ditadura militar.

Nos tempos das ditaduras, sobretudo a militar, os direitos humanos foram invocados por entidades não governamentais em defesa dos presos políticos e a propaganda do regime divulgava que essas entidades defendiam criminosos. Na verdade, o que ocorre é uma confusão entre o que sejam direitos humanos e entidades de defesa dos direitos humanos. Em alguns setores da política de segurança pública, em particular a polícia, observa-se uma rejeição aos direitos humanos. Trata-se de um ranço do regime autoritário, quando os agentes públicos eram treinados principalmente para reprimir os opositores à ditadura.

Segundo Caldeira (1991), essa compreensão dos direitos humanos como privilégios de bandidos estaria também relacionada aos movimentos por melhoria e humanização do sistema prisional. A associação de direitos humanos a presos comuns por aqueles que defendiam a humanização dos presídios suscitou uma vigorosa reação por parte da sociedade.

Ainda de acordo com a especialista citada, no Brasil, a sociedade tem uma percepção diversa em relação aos direitos coletivos e aos civis e individuais. Os coletivos estão associados à expansão de direitos aos grupos excluídos da cidadania, enquanto que os individuais são associados a privilégios. Caldeira (1991, p. 169) esclarece que:

Foi exatamente com base na associação de direitos a privilégios que representantes da direita construíram sua oposição à defesa dos direitos humanos para prisioneiros comuns. Seu discurso insistia em que se queria conceder, através da política de humanização dos presídios e de controle das violências praticadas pela polícia, privilégios a criminosos – seres que não deveriam ter nem direitos. Não lhes foi muito difícil – dado que a ideia era difundida – argumentar que o que se queria era defender vantagens para bandidos. [...] Uma vez feita a associação direitos humanos = privilégios para bandidos, foi fácil destruir a legitimidade dos direitos que estavam sendo reivindicados, e dos seus defensores, tratados como “protetores de bandidos”.

Como os direitos humanos, a defesa dos direitos de cidadania é também uma meta a ser alcançada pela política de segurança pública. No Brasil, o discurso em torno da cidadania começou a ganhar vulto com o fim da ditadura militar e retorno ao regime democrático. A constituição de 1988 foi, então, chamada de Constituição cidadã, tal foi a ênfase dada aos direitos de cidadania no texto constitucional. O entusiasmo inicial com o processo de redemocratização do país logo arrefeceu, uma vez que a sociedade constatou que o direito à liberdade, seja ela civil ou política, não leva necessariamente à conquista de direitos sociais.

Vários anos depois do fim da ditadura militar, problemas como a violência urbana, desemprego, analfabetismo, educação de má qualidade, precariedade nos serviços de saúde e

saneamento, desigualdade social e econômica ainda persistem ou se agravaram. É fato que alguns direitos de cidadania foram garantidos, mas sob o prisma da não totalidade. Depois de 1988, a maioria da população pode votar e ser votada e tem liberdade de expressão, mas ainda faltam moradia, água potável, luz elétrica e, sobretudo, trabalho para muitos cidadãos. Essa situação, aliada aos constantes escândalos de corrupção envolvendo políticos e agentes públicos, tem levado a um descrédito nas instituições democráticas por parte da sociedade.

O exercício da cidadania é um fenômeno complexo e sob determinações de ordem econômica, social e política. Observa-se que o exercício de alguns direitos como o voto ou a liberdade de expressão não vai gerar automaticamente o gozo dos direitos à segurança ou ao trabalho, dentre outros. A possibilidade de escolher os governantes compulsoriamente ainda não garante que os mesmos estejam atentos aos problemas básicos da população. José Murilo de Carvalho (2002, p. 8-9) nos esclarece que:

a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.

A cidadania burguesa está constituída por três categorias de direitos, que são os direitos civis, políticos e sociais. Desse modo, teríamos também três categorias de cidadãos. Os plenos, os incompletos e os não cidadãos. O cidadão pleno é aquele que é titular dos direitos englobados pelas três categorias. O cidadão incompleto é aquele detentor apenas dos direitos abrangidos por uma ou duas das categorias citadas. Já os não cidadãos seriam aqueles excluídos de qualquer uma das categorias de direitos.

Entende-se por direitos civis os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram ainda na garantia de ir, vir e permanecer, na de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso, a não ser pela autoridade competente, de acordo com as leis, e de não ser condenado sem o devido processo legal. Esses direitos se baseiam em uma justiça independente e a que todos tenham acesso. Eles garantem a existência da vida em sociedade e seu ponto de partida é a liberdade individual.

Os direitos políticos, por sua vez, se referem à participação dos cidadãos no governo da sociedade. Eles estão relacionados à capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos e de votar e ser votado. Ao se falar em direito político, todos imediatamente o associam

ao voto. Vale notar que podem existir direitos civis sem direitos políticos, mas o contrário não se aplica. Sem direitos civis, como a liberdade de expressão e organização, o direito político de votar é ineficaz, servindo apenas para legitimar governos e não para fazer valer a vontade do cidadão. Os principais instrumentos para o exercício dos direitos políticos são os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que dão legitimidade à organização política da sociedade. É através dos partidos políticos que o cidadão tem a possibilidade de votar ou ser votado. A essência dos direitos políticos é a ideia de autogoverno.

A terceira categoria de direitos é a dos chamados direitos sociais que visam garantir a participação de todos na riqueza produzida pela sociedade. Os direitos sociais incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria. A garantia de seu exercício depende da existência de uma eficiente máquina administrativa e do poder executivo. Os direitos sociais são uma possibilidade de se reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e têm como pressuposto básico a ideia de justiça social.

É possível, então, concluir que, do mesmo modo que os direitos humanos, a cidadania também deve ser encarada como uma totalidade e não pode ser vista de forma fragmentada. As três categorias de direitos formam um todo integrado e se comunicam entre si. Ao cidadão não interessam apenas direitos sociais sem os civis ou políticos ou, ainda, direitos civis e políticos sem direitos sociais. Uma cidadania plena só será possível com o acesso às três categorias de direitos.

A conquista dos direitos de cidadania não seguiu a mesma sequência em todos os países. Segundo Marshall (apud Carvalho, 2002), na Inglaterra, primeiro vieram os direitos civis no século XVIII. Em seguida, foram conquistados os direitos políticos no século XIX. Finalmente os direitos sociais foram estabelecidos. A partir da conquista dos direitos civis, os ingleses conseguiram o direito de votar e fazer parte do governo. Isso permitiu a criação do partido trabalhista, que lutou pelos direitos sociais.

Na França, Alemanha e Estados Unidos, o percurso foi diferente. “O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção.” (Carvalho, 2002, p. 11). Também no Brasil, observam-se diferenças com relação ao modelo inglês. Aqui sempre foi dada maior ênfase aos direitos sociais em detrimento dos outros. Também a sequência de aquisição dos direitos não foi a mesma que na Inglaterra, pois, entre nós, os direitos sociais precederam os outros. Marshall também salienta que, nos países onde a cidadania mais avançou, foi onde se deu um processo de educação popular. A educação popular é que faz com que as pessoas tomem conhecimento de

seus direitos e se organizem para lutar por eles. A ausência de um processo de educação para a cidadania é o maior entrave para a construção da mesma, seja civil ou política.

É importante colocar ainda que tanto os direitos humanos quanto os de cidadania são universais, embora o universo abrangido pelos direitos humanos é o de todos os seres humanos, enquanto que o universo abraçado pela cidadania se restringe ao espaço de um país. Os direitos humanos de um cidadão brasileiro são exercidos em todo o mundo, enquanto os direitos de cidadania do cidadão ou cidadã brasileira só poderão ser exercidos em solo brasileiro. De acordo com a Constituição Federal, por exemplo, só brasileiros natos poderão exercer os cargos de presidente e vice-presidente da república, donde se conclui que este é um direito do cidadão brasileiro nato, excluindo-se desse direito até os naturalizados. No caso dos direitos humanos, não há possibilidade de exclusão, pois eles são para todos os habitantes do planeta.

A Carta Magna de 1988 elencou os diversos direitos do cidadão brasileiro entre civis, políticos e sociais, daí porque foi chamada de Constituição Cidadã. Entre esses direitos, foram incluídos alguns já consagrados como direitos humanos, entre eles, o direito à segurança. Já no artigo terceiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, vamos encontrar que: “toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.” A Carta Constitucional de 1988 vai consagrar a segurança enquanto direito humano e de todo cidadão brasileiro no artigo quinto, cujo *caput* tem a seguinte redação: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:” Observe-se que estes já são direitos consagrados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao tratar dos direitos sociais, o artigo sexto da Constituição Federal de 1988 inclui, entre eles, também o da segurança. O artigo sexto dispõe que: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A política de segurança pública visa ou deve visar, portanto, garantir o exercício dos direitos humanos e de cidadania por parte da população, entre eles o de segurança. Diz-se que essa política deverá garantir o exercício dos direitos humanos e de cidadania, tendo em vista uma visão ampliada de segurança pública em que esta não se restringe apenas à integridade física ou do patrimônio, mas depende da possibilidade de acesso a outros direitos, como trabalho, saúde ou educação.



### 3.5. A política de segurança pública sob uma perspectiva ampliada de segurança

O debate em torno do tema da segurança pública vem ganhando espaço muito mais pelos altos índices de criminalidade e violência em todo o país, do que por ser um direito que precisa ser garantido pelo Estado de forma totalizante. Estudos e ações vêm sendo desenvolvidos com o intuito de aprimorar a segurança pública e mudar o atual sentimento de insegurança da população nas diversas regiões do Brasil. Existe uma necessidade de se superar antigas práticas cujos resultados são insatisfatórios para garantir um sentimento de segurança à população. Um ponto de partida é o entendimento de que a segurança pública diz respeito a todos, englobando Estado e sociedade, e não é apenas um caso de polícia, mas de política.

A principal dificuldade, porém, na implementação da política de segurança pública, parece estar associada a uma visão limitada do que seja a segurança pública. Essa visão limitada entende a segurança pública materializada apenas na garantia da ordem pública e da integridade física e do patrimônio do cidadão. É essa visão expressa no artigo 144 da Constituição Federal, quando coloca que a segurança pública diz respeito à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Na verdade, como a segurança pública é uma necessidade humana que está atrelada a outras necessidades, é possível entender a mesma de uma forma ampliada e o sentimento de segurança relacionado à garantia dos direitos humanos e de cidadania.

A política de segurança pública, por conseguinte, não pode, do mesmo modo, ser vista de forma limitada e voltada apenas para ações repressivas de enfrentamento à criminalidade. Ela também precisa ser vista a partir de uma perspectiva ampliada de segurança pública que tem de por base a garantia dos direitos humanos e de cidadania. A garantia desses direitos consequentemente passa por uma articulação entre a política de segurança pública e as demais políticas públicas como trabalho, saúde, educação entre outras.

Não se pode olvidar, entretanto, que um dos grandes desafios da segurança pública na atualidade é a insegurança expressa no incremento da violência, que também agride os direitos humanos e de cidadania da população. Garantir os direitos humanos e de cidadania para dar segurança à sociedade é também enfrentar a violência. Ocorre que a violência tem causas estruturais ligadas à relação capital e trabalho no mundo capitalista e é expressão da chamada questão social. Desse modo, mais uma vez, faz-se mister uma ação integrada entre a política de segurança e as demais políticas públicas, visando enfrentar a insegurança que se expressa na violência e garantir segurança à população.

Retomando a perspectiva gramsciana de política pública, vamos perceber que a visão restrita da segurança pública direcionada apenas para garantia da ordem pública ou incolumidade das pessoas e do patrimônio representa bem os interesses da classe dominante. Por um lado, a garantia da ordem pública admite que a mesma possa ser usada como instrumento de coerção da classe dominada através da repressão a grupos ou movimentos que se contraponham ao Estado. Em última instância, continua a visão conservadora da segurança pública como segurança do Estado e não da sociedade. Por outro lado, a garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio é também um meio de atender à demanda da classe subalterna por segurança em oposição à insegurança, que se manifesta na violência e que tem afetado principalmente os mais pobres. Essa violência agride principalmente a integridade física e os bens de ordem material, daí porque a ênfase na incolumidade e no patrimônio.

Vale lembrar que a propriedade foi transformada em direito fundamental defendido pela burguesia e colocado inclusive na declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 17. A Carta Constitucional de 1988 também faz referência ao direito de propriedade no inciso XXII, do artigo quinto. A propriedade é, por conseguinte, um direito humano e de cidadania defendido largamente pelos burgueses. Não é de se estranhar, portanto, que, ao tratar da segurança pública, a Carta Magna fale em preservação do patrimônio.

Para realmente dar segurança à população, a política de segurança pública precisa romper com essa visão restrita e se pautar por uma visão ampliada de segurança pública, entendendo-a como garantidora de todos os direitos humanos e de cidadania, que englobam muito mais do que apenas os direitos ao patrimônio ou a incolumidade das pessoas. Para implementar uma visão ampliada de segurança que garanta direitos, a política de segurança pública deverá, portanto, se articular com as demais políticas públicas, uma vez que a amplitude dos direitos humanos e de cidadania só poderá ser atingida através da articulação com as diversas políticas públicas.

Não se pode, por outro lado, criminalizar a pobreza e achar que apenas ações de redistribuição da riqueza e redução da desigualdade econômica irão reduzir a violência como se esta tivesse uma relação direta com a pobreza. Existem outros fatores culturais e ambientais que também influem no fenômeno da violência e uma ação sobre eles pode trazer resultados bastante eficazes. Desse modo, a prevenção da violência pode estar associada, por exemplo, a políticas de planejamento urbano, educação, cultura, lazer, geração de emprego e renda, fortalecimento comunitário, desarmamento, combate ao alcoolismo e consumo de drogas, entre outras. Essas estariam, portanto, no bojo das políticas que devem estar articuladas com a política de segurança pública.

As discussões em torno da segurança pública, na maioria das vezes, esbarram em uma dicotomia expressa em um discurso social e outro repressivo. Isso leva a uma percepção de que a política de segurança pública ou é independente ou está subordinada a macropolíticas sociais. No primeiro caso, corresponderia a uma política repressiva e no segundo, a uma política preventiva. O que fica claro, entretanto, é que os paradigmas não são incompatíveis e podem atuar de forma complementar. Um primeiro passo para fugir a essa dicotomia é justamente compreender a diferença e, ao mesmo tempo, complementariedade entre política de segurança pública e demais políticas públicas, como de educação, saúde, esportes, juventude, entre outras.

Estudos desenvolvidos por diversas organizações governamentais e não governamentais dão conta de que a tarefa central da política de segurança pública é a redução “da sensação de insegurança da população, e não do atendimento, investigação e punição eficaz das ocorrências criminais verificadas”. (ZACCHI, 2002, p. 46). Não é que as ações de repressão e punição aos responsáveis por delitos sejam menos importantes, mas já se constata que não são suficientes para a redução da insegurança, daí porque o enfoque deve ser principalmente preventivo, de modo a evitar que a violência se instale. Não se pode, entretanto, descartar até o caráter preventivo da ação de repressão e punição dos culpados, pois, esses são meios de dissuadir a prática de novos delitos.

Muitos autores no Brasil e em outras partes do mundo têm chamado a atenção para o fato de que a ação policial é insuficiente para processar uma parte significativa dos conflitos verificados na sociedade. Apontam ainda para sua ineficácia como inibidora da insegurança e para a incongruência entre os investimentos feitos nesse sistema e os resultados alcançados. Desse modo, apesar da importância das agências policiais em todo o processo, elas não podem ser vistas como as únicas encarregadas da segurança pública, mas esta precisa abranger outras políticas de intervenção social que interfiram diretamente nos fatores e contextos sociais causadores de insegurança. Não obstante essa realidade, a ênfase continua sendo dada às ações na área repressiva.

Marcelo Zacchi (2002), a partir de sua experiência, aponta alguns obstáculos que se apresentam no caminho da implementação de uma nova concepção de segurança pública. O primeiro deles é a ausência, dentro do aparato estatal, de um espaço dedicado especificamente às políticas de segurança pública. O que ocorre é que, em cada governo, um setor diferente fica responsável pelo problema, o que leva a uma descontinuidade e fragmentação do trabalho iniciado anteriormente.

Outro obstáculo apontado são as resistências corporativas e a falta de cultura de cooperação multiagencial. Como já foi apontado, o desenvolvimento eficaz das políticas de

segurança pública necessita da cooperação entre setores governamentais e destes, com a sociedade civil. Infelizmente a burocracia e compartimentalização de setores estatais acabam condenando muitos programas na área da segurança pública a lentidão, incompletude, fragmentação e, muitas vezes, não efetivação.

Temos ainda como óbice à implementação das políticas de segurança pública a carência de metodologias consolidadas e de fontes de dados para o diagnóstico e planejamento de ações em âmbito local. As ações de enfrentamento à insegurança estão diretamente relacionadas à possibilidade do desenvolvimento de ações localizadas que reduzam o custo e o prazo de implementação dessas ações. Para ações localizadas é preciso conhecer os territórios a partir de dados sobre os mesmos, principalmente quanto às condições socioeconômicas. Ocorre que esses dados não existem ou são precários. Por outro lado, as metodologias para implementação das ações ainda estão se consolidando, o que dificulta o trabalho a ser desenvolvido.

Existe ainda a dificuldade em mobilizar a comunidade para a participação em programas voltados à segurança pública. Essa dificuldade leva, muitas vezes, a uma inadequação da ação desenvolvida com as demandas da comunidade, prejudicando a implementação de outras políticas articuladas com a de segurança pública. A participação da comunidade e a sintonia entre suas necessidades e os programas a serem desenvolvidos vão estar diretamente relacionados ao sucesso das ações a serem implementadas.

Uma política de segurança pública, portanto, para garantir o usufruto do direito à segurança pela população e enfrentar uma importante expressão da insegurança que é a violência, não poderá fazê-lo com uma visão restrita de segurança, que se limite à garantia da integridade física ou do patrimônio do cidadão. Como já foi visto, a violência tem múltiplas determinações, sendo uma delas a questão social, que só poderá ser enfrentada com políticas públicas das diversas áreas de atuação do Estado. A insegurança emana principalmente na desigualdade social intrínseca ao modo de produção capitalista. A ausência de garantia de emprego, trabalho, educação, saúde, entre outros direitos, já leva, por si só, à insegurança e indiretamente determinam o aparecimento da violência que vem aumentar o sentimento de insegurança da população, principalmente dos mais pobres.

A visão ampliada de segurança pública demanda, por conseguinte, uma articulação entre as diversas políticas governamentais, que só poderá ser atingida pela obediência ao princípio da intersetorialidade. É o trabalho intersetorializado que vai permitir à política de segurança expandir suas fronteiras e articular-se com as demais políticas públicas, de modo a atingir seus objetivos de forma mais eficaz.

## CAPÍTULO 4: POLÍTICA PÚBLICA E INTERSETORIALIDADE

### 4.1. Interdisciplinaridade *versus* fragmentação do saber

Não se pode falar em intersectorialidade sem antes se falar em interdisciplinaridade, pois o primeiro princípio tem sua origem no segundo. Os primeiros estudos realizados foram sobre interdisciplinaridade para depois se chegar aos sobre intersectorialidade. O termo interdisciplinar diz respeito principalmente ao estudo epistemológico da pesquisa e do ensino em ciências, ou ainda à prática de equipes profissionais voltadas a um trabalho interdisciplinar. Já o termo intersectorialidade é mais usado para indicar uma relação entre políticas públicas visando um trabalho integrado.

Como dissemos antes, a discussão da interdisciplinaridade veio em primeiro lugar, mas não como um avanço do pensamento científico, e, sim, como constatação de uma patologia do saber a partir de uma exagerada fragmentação do conhecimento, como nos ensina o mestre Hilton Japiassu (1976). A fragmentação do conhecimento avançou aceleradamente com o positivismo. Os positivistas, compreendendo a metodologia científica de forma rígida, dividiram e compartimentalizaram o saber como forma de melhor estudar a realidade. Com o tempo, essa divisão da ciência em especialidades acabou sendo levada ao extremo, perdendo-se a noção de que a realidade é una e que todas as suas partes estão interligadas e compõem uma totalidade.

A ideia perdida e que tenta se retomar é a de que o universo é uma totalidade e remonta aos primórdios do conhecimento. O conhecimento tem como função explicar a realidade, logo, se essa é uma unidade, esse conhecimento também precisa ser uno e no começo era assim. Quando a ciência dava seus primeiros passos, ainda não apartada da filosofia, essa fragmentação não existia. Isso porque teoria e prática estavam ligadas diretamente. Severino (1989) nos explica que o conhecimento surge com a necessidade do ser humano de garantir sua sobrevivência como espécie. Ele é imanente à própria vida e tem um caráter intrinsecamente pragmático. Essa origem do saber, portanto, aliando teoria e prática, gênese epistemológica com finalidade, já demonstra a exigência de unidade do conhecimento.

O desenvolvimento da consciência humana, entretanto, afastou cada vez mais teoria e prática. A busca por formular modelos para explicar a realidade distanciou conhecimento e finalidade, ao mesmo tempo em que passou a conceber a realidade de forma múltipla. “O sujeito se separa cada vez mais do objeto e o universo se transforma em pluriuniverso.” (SEVERINO, 1989, p. 13) A concepção de unicidade, entretanto, parece ser arquetípica e continua a insinuar-

se e ser buscada ao longo de vários momentos da história humana. A ideia da contraposição entre caos e cosmos, por exemplo, revela essa preocupação com a unicidade. O mundo aparece inicialmente como caos, uma multiplicidade desordenada e confusa que precisa ser ordenada a partir da unificação. A exigência de unicidade se expressa na busca por um princípio gerador e único, bem como de leis gerais intrínsecas à realidade.

Na antiguidade grega, filósofos como Aristóteles defendiam que todo movimento remetia a uma causa primeira, incausável, o motor imóvel. Ideia esta retomada na Idade Média pela filosofia tomista para explicar a existência de um Deus criador e protetor de onde tudo parte e a que tudo retorna, fechando um ciclo de unicidade. Os sofistas criaram um programa de ensino que privilegiava uma visão unitária dos fenômenos da realidade com disciplinas como gramática, dialética, retórica, aritmética, geometria, música e astronomia. “Com efeito, o ideal da educação era um saber de totalidade, quer dizer, um conhecimento do que há de universal e de total no saber.” (JAPIASSU, 1976, p. 47).

O desenvolvimento do pensamento racional pelos gregos, entretanto, embora tenha avançado em relação às explicações mitológicas dos fenômenos, trouxe como efeito colateral o distanciamento do real vivido, separando o cognoscente do conhecido. Era o começo da divisão do conhecimento.

Com a chegada da Idade Moderna, o tempo do saber unitário sofre um grande impacto e se inicia um processo de desintegração crescente. A Renascença, a Reforma e as Grandes Descobertas invadem todos os setores da cultura. O universo é ampliado e o ser humano passa a tomar consciência de si nessa nova realidade. O Ocidente não é mais o centro da Terra nem a Terra é mais o centro do universo. Surge, então, um novo modelo de saber, no qual este não é mais a tradição do que já se sabe, mas a procura do que não se sabe. O que importava agora era criar um saber novo. Isso leva a uma fragmentação inevitável do horizonte do saber e à proliferação de novos saberes.

Essa inevitável multiplicidade do conhecimento deixa os sábios um tanto que desorientados e interessados em um reagrupamento do saber. Houve várias tentativas de se estabelecer um encadeamento e solidariedade dos conhecimentos com vistas a uma unidade. “Comenius chegou mesmo a postular uma *pansofia*, uma ciência universal capaz de remediar a *dilaceratio scientiarum*, o esmigalhamento das disciplinas no século XVII.” (JAPIASSU, 1976, p. 48). Essas tentativas, entretanto, não lograram resultados positivos.

Outro movimento que veio se associar às tentativas dos sábios do século XVII foi o enciclopedismo do século XVII. Este tinha a intenção de congregar em um único corpo os elementos dispersos do domínio da ciência. Malgrado as tentativas de unificação do saber nos

séculos anteriores, o século XIX veio colocar uma pá de terra nessas esperanças com o surgimento das especializações. Com o positivismo comtiano, a ciência deixou-se escravizar pelo protocolo da experiência, o que levou a uma visão fragmentada do real e como consequência ao esmigalhamento do conhecimento produzido. Com o positivismo, o processo de fragmentação do saber se acelera, e a afirmação das especialidades prevalece sobre a busca de uma integração do mesmo.

Credita-se, portanto, a Augusto Comte, o incremento da fragmentação do conhecimento em disciplinas autônomas, além de obstaculizar a interdisciplinaridade. Apresentando-se como uma filosofia da ciência, o positivismo ganhou autoridade e marcou profundamente o pensamento contemporâneo, principalmente no aspecto epistemológico. O positivismo “consagra a proposta das especializações, que, se não chegaram a comprometer o esforço de unificação no âmbito das ciências naturais, comprometeu-o, de forma inevitável, no âmbito das ciências humanas.” (SEVERINO, 1989, p. 15).

O retorno à interdisciplinaridade e unidade do saber, portanto, passa por um rompimento com o positivismo e sua rigidez metodológica. Tentando aplicar às ciências humanas, de forma direta, a metodologia das ciências naturais, os positivistas cometeram alguns equívocos, como o de achar ser possível dividir e reconstruir aspectos da realidade humana através da análise e da síntese.

Potyara Pereira (2012) argumenta que o positivismo, supervalorizando a experiência, a precisão e a comprovação empírica dos fatos, tentando aplicar de forma direta, em todos os ramos do conhecimento, a metodologia das ciências da natureza, acabou por sacrificar a unidade pela fragmentação e autonomia de aspectos da realidade. Defender a interdisciplinaridade, portanto, implica em romper com a tradição positivista do domínio da disciplinaridade e da falta de comunicação entre as diferentes áreas do saber.

É preciso ficar atento, porém, para não incorrer no mesmo erro dos positivistas e partir para um outro extremo na defesa intransigente de um saber genérico, enciclopédico, eclético ou sincrético. Não se trata de negar as especialidades e sua pertinência, mas de perceber a realidade como uma totalidade na qual todos os fenômenos estão interligados. Severino (1989, p. 15-16) nos esclarece que: “o que se busca é a substituição de uma ciência fragmentada por uma ciência unificada, ou melhor, pleiteia-se por uma concepção unitária contra uma concepção fragmentária do saber científico, o que repercutirá de igual modo nas concepções de ensino, da pesquisa e da extensão”.

Não se pode deixar de reconhecer que o positivismo trouxe contribuições ao conhecimento a partir de uma visão racional e científica dos fenômenos, superando o medo do

mundo da naturalidade que imperava em tempos anteriores. Não se pode, entretanto, negar sua contribuição também ao esmigalhamento do saber que agora se busca superar.

#### **4.2. Por que interdisciplinaridade?**

De acordo com o mestre Hilton Japiassu (1976), a interdisciplinaridade na cena contemporânea se apresenta como um triplo protesto. O primeiro deles é contra um saber fragmentado, em migalhas, dividido em várias especialidades fechadas em si mesmas, parecendo refratárias ao verdadeiro conhecimento. O segundo é contra uma esquizofrenia intelectual entre a universidade cada vez mais compartimentalizada, setorializada e subsetorializada e a sociedade em sua realidade dinâmica e concreta, onde a vida é pulsante e percebida como um todo complexo e indissociável. Esse protesto, entretanto, se estende também à própria sociedade, que faz tudo o que pode para limitar e condicionar os indivíduos a funções estreitas e repetitivas, alienando-os de si mesmos e impedindo-os de desenvolverem todas as suas potencialidades. Por fim, o último protesto é contra o conformismo das ideias recebidas ou impostas.

O conceito de interdisciplinaridade vem ganhando bastante espaço em instituições de ensino e pesquisa pelo mundo todo. Essa exigência, porém, não advém de um progresso natural do conhecimento, mas, principalmente, como um sintoma da situação patológica do saber na atualidade. A especialização exagerada, sobretudo a partir do século XIX, levou a uma crescente fragmentação do horizonte epistemológico. O especialista passou a ser aquele que conhece muito sobre nada.

As especializações na área da medicina fornecem uma ideia bem clara dessa fragmentação do conhecimento em diversas disciplinas autônomas. O ser humano é estudado e tratado aos pedaços sem uma visão do todo. Existe o médico que trata do coração, aquele que cuida do cérebro, outro preocupado com os rins, outro com as mãos, etc. Por conta dessa visão fragmentada do ser humano, vem ganhando corpo na medicina a figura do médico generalista, ou seja, aquele que procura entender o ser humano como uma totalidade.

A interdisciplinaridade nos dias atuais procura responder a quatro demandas principais. A primeira delas diz respeito ao desenvolvimento da ciência. Esse desenvolvimento tem levado ao surgimento de novos campos de conhecimento, e a interdisciplinaridade vem atender à necessidade de se criar um fundamento ao surgimento de novas disciplinas. A medida que a ciência avança em muitos campos, surge a necessidade da composição de mais de uma área para responder pela explicação de fenômenos da realidade. As fronteiras entre as disciplinas se



diluem e surgem novos campos de saber, como, por exemplo, a neuropsiquiatria ou a psicolinguística. Isso porque individualmente essas disciplinas não dão conta de determinados fenômenos que poderão ser estudados a partir de uma junção de conhecimentos e métodos que acabam por dar origem a uma nova disciplina.

Outra demanda surge com as reivindicações estudantis por um saber mais integrado e global, contra uma ciência cortada em pedaços. As instituições universitárias, principalmente na área das ciências humanas, são repartidas em compartimentos isolados uns dos outros, de modo que um especialista nem mesmo sabe o que seu colega do lado está estudando. Esses profissionais se encontram distantes uns dos outros, alimentando ignorâncias recíprocas como afirma Japiassu (1976). Existe uma pedagogia da fragmentação no sistema de ensino universitário e é contra isso que muitos estudantes estão se insurgindo, tomados pelos ventos da interdisciplinaridade.

Existe também uma demanda por formar profissionais que não sejam especialistas em uma única especialidade e, por fim, uma demanda social crescente que faz com que as universidades proponham novos temas de estudo não possíveis de serem encerrados nos compartimentos das disciplinas já existentes. Essas duas demandas decorrem da dinâmica da realidade contemporânea. As exigências da vida na atualidade não podem mais ser atendidas apenas por uma ciência fragmentada e dividida em especialidades, é preciso o apoio e trabalho interdisciplinar entre as mesmas para atender às necessidades do mundo moderno. Isso faz com que, no ambiente universitário, os temas interdisciplinares comecem a ganhar espaço, bem como uma preocupação com a formação de profissionais voltados a uma cultura da interdisciplinaridade.

Quando tratamos da interdisciplinaridade nos dias de hoje, duas constatações são possíveis. A primeira de que muitos cientistas já não se enclausuram em suas especialidades e ensinam que o progresso da ciência dever-se-á a uma constante abertura para o novo e para a integração de saberes. Por outro lado, o acelerado progresso das diferentes disciplinas, aliado às necessidades sociais que demandam uma maior utilidade do saber, tem deixado claro os limites de cada disciplina e a necessidade de superação que toma a forma de colaboração entre disciplinas diversas ou entre setores heterogêneos de uma mesma ciência.

#### **4.3. As diferenças terminológicas, os tipos e os obstáculos**

Mais uma vez, recorrendo a Hilton Japiassu (1976), vamos agora precisar o que se deve entender por interdisciplinaridade e outros termos afins, com o intuito de evitar embaraços em

razão de sua incompreensão. Estes outros termos são multidisciplinaridade e pluridisciplinaridade. Começaremos por definir o que seja disciplinaridade. A disciplina tem o mesmo sentido de ciência e a disciplinaridade “significa a exploração científica especializada de determinado domínio homogêneo de estudo, isto é, o conjunto sistemático e organizado de conhecimentos que apresentam características próprias nos planos de ensino, de formação, dos métodos e das matérias.” (JAPIASSU, 1976, p. 72).

Antes de chegarmos à definição de interdisciplinaridade, vejamos o que se deve entender por multidisciplinaridade. Esta já é um avanço com relação à fragmentação do trabalho científico e uma primeira etapa rumo à interdisciplinaridade, mas se caracteriza simplesmente por uma justaposição dos recursos de várias disciplinas em um trabalho determinado. A multidisciplinaridade não implica necessariamente em um trabalho coordenado e em equipe. No trabalho multidisciplinar, um problema é solucionado a partir de informações tomadas por empréstimo de duas ou mais especialidades, sem que as disciplinas que contribuíram com aquela que as utiliza sejam modificadas ou enriquecidas. Na multidisciplinaridade, um objeto é estudado de diversos ângulos, mas sem um acordo prévio quanto aos métodos a seguir ou conceitos a serem utilizados.

A pluridisciplinaridade, por sua vez, pouco difere da multidisciplinaridade, pois ambas realizam apenas um agrupamento de módulos disciplinares, de forma intencional ou não, sem qualquer relação entre as disciplinas (multidisciplinaridade) ou com alguma relação (pluridisciplinaridade). A diferença entre ambas é que no multidisciplinar não existe qualquer coordenação ou cooperação no trabalho, enquanto que, no pluridisciplinar, não existe coordenação, mas já se estabelece um processo de colaboração entre os especialistas das diversas áreas.

Na interdisciplinaridade, por sua vez, existe uma intensidade nas trocas de informação entre os especialistas e um elevado grau de integração das disciplinas. No modelo interdisciplinar, existe uma superação do simples monólogo entre especialistas que pertencem a disciplinas vizinhas. O espaço interdisciplinar é um campo unitário de conhecimento, não sendo constituído por uma simples justaposição de especialidades ou uma síntese de ordem filosófica de saberes especializados. O espaço interdisciplinar se constitui, na verdade, por uma negação e superação das fronteiras entre as disciplinas. Para se chegar ao interdisciplinar, no entanto, passamos por graus de coordenação e cooperação cada vez mais amplos. Para Japiassu (1976, p. 75), o interdisciplinar:

Pode ser caracterizado como o nível em que a colaboração entre as diversas disciplinas ou entre os setores heterogêneos de uma mesma ciência conduz a interações propriamente ditas, isto é, a uma certa reciprocidade de intercâmbios, de tal forma que, no final do processo interativo, cada disciplina saia enriquecida. Podemos dizer que nos reconhecemos diante de um empreendimento interdisciplinar todas as vezes em que ele conseguir incorporar os resultados de várias especialidades, que tomar de empréstimo a outras disciplinas certos instrumentos e técnicas metodológicos, fazendo uso dos esquemas conceituais e das análises que se encontram nos diversos ramos do saber, a fim de fazê-los integrarem e convergirem, depois de terem sido comparados e julgados.

O horizonte utópico a ser alcançado pela superação do esfacelamento do saber é o que Piaget chamou de transdisciplinaridade. Para este autor, a transdisciplinaridade seria uma etapa que se sucederia à disciplinaridade. Esta não se contentaria em atingir interações ou reciprocidades entre as diversas especialidades, mas pressuporia um sistema sem qualquer fronteira entre as disciplinas. O próprio Piaget, entretanto, afirmou que essa etapa é previsível, mas que, no momento atual, ela não passa de um sonho a ser atingido.

De acordo com a proposta de Heckhausen (apud Japiassu, 1976), dentre os tipos de interdisciplinaridade, vamos encontrar a interdisciplinaridade heterogênea, a pseudo-interdisciplinaridade, a interdisciplinaridade auxiliar, a compósita e a unificadora. Na heterogênea, estão incluídos os enfoques de cunho enciclopédico, unindo programas diferentemente dosados. Essa proposta aplicada em universidades visa à formação de profissionais de uma forma interdisciplinar, combinando o conhecimento de várias áreas, embora partindo de algumas disciplinas consideradas fundamentais. Nesse caso, existem algumas disciplinas fundamentais que utilizam outras como disciplinas auxiliares. Esse modelo é considerado ingênuo e superficial por Japiassu (1976), uma vez que para ele ideias gerais causam imobilismo e é por isso que passam por fundamentais.

A pseudointerdisciplinaridade consiste na utilização de certos instrumentos conceituais e de análise, considerados epistemologicamente neutros como os modelos matemáticos, por exemplo. Esses modelos permitiriam a associação de disciplinas que deveriam recorrer aos mesmos instrumentos de análise. Todavia, não será a utilização desses instrumentos em comum que será suficiente para a realização de um projeto interdisciplinar, sendo, por isso, esse tipo de interdisciplinaridade tratado de pseudointerdisciplinar.

Temos, em seguida, a interdisciplinaridade auxiliar. Esta ocorre simplesmente pela tomada de empréstimo por uma disciplina do método ou procedimentos de outra. Isso pode ocorrer de forma provisória ou permanentemente, como acontece entre pedagogia e psicologia, por exemplo, em que a primeira constantemente recorre à segunda em matéria de ensino.

Na interdisciplinaridade compósita, a interdisciplinaridade decorre da necessidade de se resolver problemas complexos colocados pela sociedade atual, como fome, guerras, destruição do meio ambiente, violência e outros. É a reunião de várias especialidades, visando encontrar soluções técnicas para a solução de determinados problemas. Não existe, contudo, uma real integração entre elas. No mais das vezes, o que ocorre é uma conjugação de disciplinas por aglomeração, onde todas dão sua contribuição, mas, guardam sua autonomia.

Por fim, temos a interdisciplinaridade unificadora. Nesse caso, ocorre uma integração dos níveis de integração teórica e dos métodos das disciplinas. Temos como exemplo a biofísica, na qual certos elementos e perspectivas da física foram incorporados à biologia. O mesmo ocorreu com a psicolinguística, resultado da integração entre a psicologia social e a linguística.

Pode-se ainda reduzir os cinco tipos a apenas dois: a interdisciplinaridade linear ou cruzada e a estrutural. O primeiro caso trata-se tão somente de pluridisciplinaridade, onde as disciplinas permutam informações, mas não existe reciprocidade entre elas. Existem as disciplinas auxiliares que apenas fornecem informações e mantêm uma posição de dependência e subordinação em relação a outras. No segundo caso, ocorre entre as disciplinas um diálogo em pé de igualdade, não havendo domínio de uma sobre as outras. As trocas são recíprocas e o enriquecimento é mútuo. Neste tipo, a interdisciplinaridade não acontece por simples adição ou mistura, mas por combinação fecunda, gerando, muitas vezes, novas disciplinas.

Os obstáculos a um empreendimento interdisciplinar são colocados por Gusdorf (apud Japiassu, 1976). Este autor lista quatro modalidades de obstáculos, que são: epistemológica, institucional, psicossociológica e cultural. A primeira refere-se à dificuldade que tem o especialista, uma vez enclausurado em sua especialidade, de ver o todo e se libertar de uma visão fragmentada.

A institucional está associada às instituições de ensino e pesquisa. Nesse caso, as instituições tendem a entesourar suas descobertas, criando uma espécie de capitalismo epistemológico e contribuindo para esquizofrenizar o saber. São cortadas as comunicações com outros espaços, de modo a consolidar a situação adquirida.

O obstáculo psicossociológico diz respeito às vaidades e interesse por poder, que também grassa entre os especialistas. Quando uma especialidade se consolida, é a hora de exercitar o poder e a dominação. A fragmentação permite ao especialista dividir para reinar. Não existe um real interesse pela interdisciplinaridade, uma vez que o conhecimento passa a ser privativo de tal e qual especialista, que, munido de uma aparelhagem técnico-metodológica e linguagem hermética, o utiliza como instrumento de domínio e poder.

O obstáculo cultural ocorre por conta da separação entre as diversas áreas culturais, bem como entre línguas e tradições. Os especialistas de determinado país trabalham fechados em seu território sem se preocupar com o que acontece fora de suas fronteiras. A fragmentação das diversas áreas do conhecimento facilita que cada um continue em seu mundo particular, imune às críticas e controle que teria em um mundo aberto.

#### **4.4. A intersetorialidade e as políticas públicas**

Esse avanço para a interdisciplinaridade como forma de transcender a disciplinaridade nas ciências, tem refletido diretamente nos debates com relação às políticas públicas. Do mesmo modo que a disciplinaridade causa carências no campo científico, a demasiada setorialização das políticas públicas causa carências no atendimento às demandas da população, apontando a intersetorialidade como solução. Do mesmo modo que não se defende o fim da especialização, também não se pretende o fim da setorialização nas políticas, uma vez que o recorte da realidade permite lidar melhor com a mesma. De acordo com Sposati (2006, p. 134): “a intersetorialidade não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade, e não em contrapô-las no processo de gestão.” Essa mesma autora adverte que a intersetorialidade é apenas uma estratégia de gestão cuja aplicação pode ser positiva ou não, dependendo da forma como venha a ser implementada, da conjuntura e de mudanças no aparato estatal.

O tema da intersetorialidade entre as políticas públicas tem, nos últimos tempos, se inserido insistentemente nos debates teóricos desenvolvidos nos meios acadêmicos. Isso por duas razões principais: a primeira é a constatação de que as políticas públicas na forma como vêm sendo implementadas não têm atendido as demandas da sociedade, e a segunda diz respeito à compreensão de que, por ser complexa, a realidade social carece de intervenções articuladas e não compartimentalizadas, como vem ocorrendo atualmente. Essa intervenção articulada e não fragmentada é o que Inojosa (2001) chama de sinergia em políticas e serviços públicos. Sinergia sendo “o ato ou esforço coordenado de vários órgãos na realização de uma função ou a associação de vários fatores que contribuem para uma ação coordenada”, segundo definição de Aurélio Buarque de Holanda (1986, p. 1590).

Apesar de o debate sobre a intersetorialidade perpassar todas as políticas públicas, é principalmente com relação às políticas sociais que ela tem sido mais requisitada. A setorialização dessas políticas como saúde, educação ou assistência social tem levado a uma intervenção fragmentada e superposta de ações, que prejudicam o atendimento às necessidades

da população. Isso ocorre por vários fatores, que vão em sentido contrário a um tratamento mais articulado e integrado das políticas públicas e que serão abordados mais adiante.

Por outro lado, a realidade é dialética e se constitui em um todo composto de partes que se ligam organicamente entre si e que se condicionam reciprocamente. Ela não pode ser dividida ou cortada em pedaços, que continuam existindo de forma autônoma, mesmo depois de separados. Quando a realidade é recortada ou enclausurada em setores, é apenas para facilitar seu manuseio e não por se negar a interdependência entre suas partes. Desse modo, segurança pública, saúde, educação ou assistência social são faces de uma mesma realidade social que se condicionam reciprocamente e, por isso, precisam ser encaradas como fazendo parte de uma mesma totalidade. Sendo assim, não adianta tentar resolver o problema da insegurança expressa na violência, por exemplo, sem entender que uma solução para esse problema passa por uma articulação entre a política de segurança e as demais políticas públicas. A esse respeito, Inojosa (2001, p. 103) escreve que:

As necessidades e expectativas das pessoas e dos grupos sociais referentes à qualidade de vida são integradas. Não adianta prover escola para uma criança se ela não estiver bem alimentada e saudável. Sem um conjunto de necessidades atendidas, ela não conseguirá realizar seu aprendizado e desenvolver-se. A violência não se resolve com a repressão à criminalidade, mas, principalmente, com educação, distribuição de renda e outras ações sociais. O atendimento médico de boa qualidade no parto pode até diminuir a mortalidade materna, mas não consegue evitar outros riscos, como o baixo peso do bebê ao nascer, após uma gestação em condições inadequadas.

Um bom exemplo da desarticulação entre as políticas públicas, no caso brasileiro, é o que acontece com relação à política de atendimento à criança e ao adolescente: a saúde consegue a cada dia reduzir o índice de mortalidade na infância para que essa mesma criança venha a ser morta na adolescência. Não existe uma articulação entre as políticas que atendem crianças e adolescentes de modo que as ações para a infância estejam sintonizadas com aquelas destinadas aos adolescentes.

Para Pereira (2012), a intersetorialidade é um princípio ou paradigma norteador, mas que tem sido vista como uma nova lógica de gestão pública que transcende os setores da política social e inaugura uma estratégia política de articulação entre setores sociais diversos e especializados. Inojosa (2001, p. 105) define intersetorialidade ou transetorialidade “como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. Essa autora propõe uma crítica ao prefixo “inter” e diz que o mesmo

poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados e, por isso, prefere o prefixo “trans”, que representaria melhor a ideia de articulação entre as políticas públicas. Ela própria, entretanto, refere que, na literatura, tanto a expressão intersectorialidade quanto transsectorialidade são usadas como sinônimos e indicam “a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos”. (INOJOSA, p. 103).

#### **4.5. A perspectiva dialética na intersectorialidade**

O modelo setorializado das políticas públicas remonta à ampliação das funções do Estado capitalista no século XX. Nesse momento, o Estado busca intermediar a relação capital e trabalho como meio de prover a reprodução da classe trabalhadora, escamoteando as condições de exploração e ganhando legitimidade. A influência da fragmentação das disciplinas se faz sentir na organização do aparato estatal para atender às demandas da sociedade. Este aparato é fatiado por conhecimentos saberes e corporações. Da mesma forma que existe uma fragmentação do conhecimento enquanto ensino e pesquisa, essa fragmentação vai se transferir também para a prática, na sua aplicação às políticas públicas.

A segmentação do conhecimento nas ciências humanas e a compreensão compartimentalizada do ser humano e suas relações fizeram com que as intervenções do Estado, através das políticas públicas, incorporassem uma visão fragmentada e pontual. O estudo e conhecimento dos problemas sociais de forma fragmentada, sem considerar o todo, levaram a se pensar que o enfrentamento a esses problemas, portanto, deveria se dar também de forma fragmentada, o que ocasionou a setorialização das políticas públicas.

Algumas políticas públicas, no entanto, são por natureza de uma vocação suprasectorial como a política de assistência social, por exemplo. Os setores das políticas sociais como saúde, educação, previdência e assistência, na verdade, fazem parte de um todo indivisível, onde cada um contém elementos dos demais, o que dificulta a sua programação e financiamentos específicos. “Portanto, o termo setor não corresponde à realidade, é lícito inferir que ele é um arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas de conflito que nesse universo se estabelecem.” (PEREIRA, 2012, p. 4).

A intersectorialidade, na verdade, se traduz em uma articulação de saberes, desde a origem das políticas públicas que se constituem em procedimentos gerenciais dos poderes públicos, visando atender demandas da sociedade. Como ela deve ser um rompimento com a tradição setorializada das políticas públicas, pretende-se que leve a mudanças de conceitos,

valores, institucionalidades, ações, formas de prestação de serviços e a uma nova relação entre estado e sociedade.

Potyara Pereira (2012) propõe uma interpretação dialética para a interdisciplinaridade e a intersetorialidade. Para ela, disciplina significa um domínio especializado do saber que fica confinado a uma fatia da realidade, quanto mais essa realidade se torne complexa e mutável, ampliando a cadeia de fatos a serem conhecidos, previstos e controlados pela ciência. Desse modo, cada ramo do conhecimento é marcado pela interrupção dessa cadeia em determinado ponto, passando a perseguir uma verdade única, alheia a outros saberes que julgue não ser de sua alçada. Isso faz com que se consiga um ganho em conhecimento específico, mas, com uma perda em relação a um conhecimento mais abrangente. A realidade é uma totalidade cujas partes precisam ser conhecidas, sem, no entanto, se perder a perspectiva do todo.

É a essa visão fragmentada do real que a interdisciplinaridade se insurge, não como uma negação da especialização, mas como um alerta aos especialistas para que os mesmos se tornem também sujeitos da totalidade. Para isso é preciso trabalhar por uma unidade e não por uma mera articulação entre saberes no interior de um projeto de interesse comum, seja este no nível teórico ou da prática. A interdisciplinaridade, portanto, está pautada em uma relação de reciprocidade entre distintos saberes, que trazem em seu interior contradições específicas. Ela visa alcançar uma unidade perdida com a fragmentação do conhecimento e uma compreensão compartimentalizada da realidade, que, na verdade, é total.

Como a realidade é dialética e está em constante mutação, o conhecimento produzido sobre esta realidade também se altera e se move em direção a novos saberes. Não existem, portanto, espaços cativos do saber, pois estes se alteram e expandem suas fronteiras a partir do movimento do real, que é totalizante e não fragmentado. Qualquer disciplina, portanto, deve estar aberta à interdisciplinaridade se quiser acompanhar o movimento dialético da realidade.

Essa interpretação dialética da interdisciplinaridade cabe do mesmo modo à intersetorialidade, pois os setores das políticas públicas que devem se integrar são espaços com movimentos concretos e contradições específicas pautados por uma lógica comum. “Cada política é um conjunto de decisões e ações, que resulta da relação conflituosa entre interesses contrários, fica claro que a intersetorialidade é a representação objetiva da unidade dessas decisões e ações.” (PEREIRA, 2012, p. 17). É preciso compreender, então, que a divisão das políticas públicas em setores é um procedimento meramente técnico e que tanto o conhecimento quanto os bens públicos e os direitos são indivisíveis e que sua separação para efeito de estudo não é disciplinar ou setorial, mas temática.



#### **4.6. Os obstáculos à materialização do princípio da intersetorialidade nas políticas públicas**

O termo intersetorialidade é, na maioria das vezes, também utilizado como sinônimo de articulação e integralidade. Trabalhar de forma articulada ou integrada é trabalhar de forma intersetorializada, procurando transcender a fragmentação ou compartimentalização das políticas públicas. Passar de um trabalho meramente setorial, fragmentado e compartimentalizado para uma gestão intersetorial requer mudanças na forma de encarar a gestão pública, uma adaptação da mesma ao novo modelo e uma superação das resistências que se apresentam a esse novo modelo.

Uma primeira dificuldade, ao se procurar passar de uma gestão organizada em setores para outra baseada na articulação entre os entes estatais, é a própria estrutura governamental de há muito dividida por conhecimentos, saberes e corporações. Vai ser preciso alterar essa estrutura e criar espaços para troca de conhecimentos, experiências e planejamento de ações conjuntas entre as organizações de governo. Outro problema a ser vencido é o sistema verticalizado de decisões em que estas costumam ser tomadas de cima para baixo, longe dos executores dos serviços e da população.

Uma outra pedra no caminho da gestão intersetorializada é o loteamento político-partidário e de grupos de interesse. Todas as vezes que um partido assume o poder, faz o loteamento das várias áreas que compõem o aparato estatal. Os demais partidos, ao assumirem uma secretaria ou ministério, tratam esses espaços como privados, resistindo a uma relação com outra área, pertencente a outro partido, temendo perderem sua autonomia de gestão. Por outro lado, não querem que um possível sucesso de sua gestão à frente de determinada área seja também atribuído a um outro partido ou grupo político. Existem ainda os interesses de fornecedores, produtores e corporações que não veem com bons olhos um trabalho intersetorializado por não aceitarem decisões compartilhadas com outros entes estatais e que possam ser contrárias a seus interesses em setores específicos.

Essa existência fatiada em clausuras do aparelho de Estado e o loteamento político-partidário e por grupos de interesse ficam bem evidenciados quando da discussão do orçamento público. Os diversos partidos que compõem a base aliada do governo e têm representação neste começam a se digladiar para ver quem consegue mais recursos para sua área específica. Desse modo, a estrutura estatal, que deveria ser cooperativa, visando o bem comum, passa a ser competitiva defendendo interesses de grupos e não da sociedade.

Essa visão setorializada da gestão pública faz com que o governo esteja principalmente preocupado com a eficácia de suas ações e menos com sua efetividade. Nesse caso, a preocupação é mais com a realização dos objetivos propostos e menos com a satisfação e efetiva mudança na qualidade de vida dos beneficiários dessa ou daquela política pública. Em se tratando da segurança pública, por exemplo, a preocupação pode ser com a redução do número de homicídios de acordo com metas estabelecidas, mas será que apenas essa redução do número de homicídios vai realmente garantir uma sensação de segurança por parte da população? Reduzir homicídios significa reduzir a insegurança? A redução dos homicídios pode ser creditada à ação policial, mas a redução da insegurança com consequente sensação de segurança por parte da população só será conseguida por ações intersetorializadas da segurança pública com outras políticas de Estado. A política de habitação também pode ser um bom exemplo. A preocupação quase sempre é com o número de unidades habitacionais entregues e não com a efetiva satisfação dos beneficiários. Satisfação essa que advirá da circulação de ônibus próximo a essa unidade habitacional, ruas pavimentadas, sistema de esgotamento sanitário, dentre outros serviços.

Ocorre ainda que, muitas das vezes, os movimentos sociais reforçam a fragmentação das políticas públicas por parte do Estado. Os movimentos sociais setorializados, como os de moradias, mulheres, idosos, crianças e adolescentes acabam reforçando a setorialização quando perdem a visão do todo e esquecem que aquele setor ou segmento da população para o qual reivindicam tem uma ligação de interdependência com outras áreas.

É preciso ressaltar ainda que, para se passar de uma gestão rigidamente setorializada para uma experiência de intersetorialidade, é preciso uma mudança de mentalidade de todos aqueles que compõem a máquina estatal, desde os gestores até as equipes que desenvolvem o trabalho técnico. O corpo funcional, desde o menos ao mais graduado, muitas vezes, resiste a um trabalho integrado com outras áreas em virtude de estar acostumado ao trabalho compartimentalizado e fechado em sua área de atuação. Teme muitas vezes que lhe seja exigido um aumento da carga laboral oriunda de novas demandas por conta da articulação entre os organismos estatais.

#### **4.7. A territorialidade e o trabalho em rede**

Existem dois pontos relevantes no que diz respeito à discussão acerca da intersetorialidade que são: os princípios da territorialidade e do trabalho em redes. Com relação à territorialidade, muitos autores defendem uma maior eficiência da gestão intersetorial se

aplicada a territórios. Junqueira (2004) argumenta que a intersectorialidade incorpora a ideia de integração de território. Para ele:

a qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. [...] Essa abordagem supõe a consideração dos problemas sociais onde eles se manifestam. Nessa perspectiva, a cidade constitui um espaço privilegiado para realizar a ação intersectorial. (p. 27).

Segundo Aldaíza Sposati (2006), o modelo de gestão intersectorial tem se mostrado mais eficiente quando combinado à descentralização territorial. Nesse caso, as demandas e características de um território é que irão determinar a extensão da intersectorialidade a partir dos objetivos a serem atingidos. O debate sobre descentralização e municipalização das políticas públicas não é de agora e data das décadas de 80 e 90, na esteira do desmanche do modelo autoritário do Estado ditatorial militar no Brasil. A descentralização permite uma maior participação do cidadão na execução e controle das ações do Estado.

Sposati (2006) argumenta ainda que a intersectorialidade aplicada de forma territorializada pode contribuir para a redução da desigualdade social, que se expressa nas cidades pela segregação espacial. Existem nas mesmas os territórios com maior ou menor vulnerabilidade. Para ela, o território apresenta não apenas uma topografia geográfica, mas também uma topografia social que é gerada pelas ações do Estado, do mercado e da sociedade. A intersectorialidade de forma territorializada pode ainda permitir uma maior aproximação com a realidade das demandas e necessidades da população.

A mesma pesquisadora adverte, porém, para os riscos da ação territorializada se esta não tiver como fundo uma visão totalizante da cidade. Um trabalho voltado para territórios pode terminar sendo segregacionista, isolando grupos populacionais em guetos. Por outro lado, a ação do Estado pode passar a ser fragmentada, compartimentalizada agora por territórios. Sposati (2006, p. 138-139) escreve:

Trabalhar com o olhar nos territórios mais vulneráveis pode levar à distorção da desvinculação do todo e da parte, como se esses territórios vulneráveis fossem guetos ou a visão estigmatizadora – e irreal para o Brasil – de bolsões de miséria ou enclaves de pobreza. [...] A escolha do modelo de gestão intersectorial para os territórios mais vulneráveis pode, portanto, ao mesmo tempo, acelerar resultados pela potencialização das ações, mas “guetizar” grupos humanos. Desse modo, a escolha da aplicação de um modelo

intersetorial, em um ponto ou parte da cidade, deve estar vinculado a uma proposta de gestão para a cidade, inter-relacionando-a ao todo.

Um segundo ponto importante na discussão da intersectorialidade é a ideia de rede. Para Bronzo e Veiga (2007), a discussão sobre rede tem se tornado central em diversos campos como forma de sinalizar a interconexão, a interdependência e a conformação necessária para dar conta da complexidade da realidade social. Para esses autores, a intersectorialidade pode ser entendida tanto como uma maior articulação, coordenação e interação entre os setores governamentais quanto como uma forma de governo relacional que expande a coordenação das políticas públicas para além do governo. Essa segunda forma se dá a partir das redes que extrapolam o aparelho estatal e englobam organizações da sociedade civil.

Na verdade a idéia de intersectorialidade aliada a de rede, pressupõe uma participação da sociedade civil nas políticas públicas através de ações conjuntas entre governo e sociedade a partir do planejamento, execução e monitoramento dessas políticas. Alguns autores, como Junqueira (2004), propõem mesmo um repasse de atribuições do Estado para organizações da sociedade civil. Diz ele: “o Estado, sem eximir-se de suas responsabilidades, transfere algumas de suas competências para organizações da sociedade civil, que passam a assumir, em caráter complementar, e em parceria, ações sociais que possibilitam oferecer à população melhores condições de vida.” (p. 32). Essa ideia é criticada pelos pesquisadores das ações executadas pelas organizações da sociedade civil, que também fazem a crítica ao chamado “terceiro setor”.

A perspectiva da intersectorialidade em redes é uma proposta que apresenta aspectos positivos e negativos. Como positivos temos uma maior participação do cidadão no acompanhamento das políticas públicas, seja no seu planejamento, implementação ou monitoramento, além de preencher lacunas deixadas pelo Estado na prestação dos serviços públicos. Por outro lado, as redes podem ser usadas para desresponsabilização do Estado e repasse à sociedade civil de atribuições típicas de governo, como apregoa o ideário neoliberal na defesa de um Estado mínimo.

Aldaíza Sposati (2006) identifica três princípios que, segundo ela, podem ser combinados para desenvolver uma estratégia de gestão intersectorializada. O primeiro deles é o da gradualidade, ou seja, ninguém consegue fazer tudo ao mesmo tempo. Esse princípio pressupõe uma atuação gradual por etapas e metas, na qual os resultados alcançados sempre representarão um avanço com relação à situação anterior, mesmo que esses resultados ainda sejam parciais. Esse entendimento vai permitir uma consolidação do passo dado para que não se volte à situação anterior, alegando que o resultado alcançado foi pouco expressivo.

O segundo princípio é o da valorização da heterogeneidade. Não se pode desprezar as particularidades na implementação das políticas públicas, confundindo heterogeneidade com fragmentação de ações. Apesar de difícil, é preciso saber combinar heterogeneidade com homogeneidade. As políticas públicas devem trabalhar de forma intersectorializada, embora não esquecendo suas especificidades.

O terceiro princípio apontado pela autora é o da convergência. Nele se expressa a ideia de que a intersectorialidade se assenta na convergência da ação. Este princípio reflete mais uma racionalidade interna da ação do que um valor para a sociedade. A intersectorialidade não pode ser transformada em relação política do Estado com a sociedade, sob pena de comprometer a inteligência técnica do Estado. O domínio técnico por parte do Estado demonstra capacidade, segurança e certeza para a sociedade. Se a ação estatal não proporcionar essa segurança e esse domínio, estará correndo o risco de fragilizar a imagem do Estado e sua competência.

#### **4.8. Intersectorialidade e gestão pública**

Implementar uma gestão intersectorial não é fácil e exige mudanças fundamentais, não só na forma de encarar a gestão pública, como também na própria estrutura do aparato estatal. Uma gestão pública baseada na intersectorialidade vai precisar de um conjunto de inovações que se contraponham aos sistemas especializados e às estruturas fortemente hierarquizadas e verticais, uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais com uma abertura para uma visão de trabalho horizontal. Para Bronzo e Veiga (2007), a intersectorialidade é um meio de gestão que pode se constituir a partir de critérios territoriais, eixos temáticos, faixa de idade ou de determinados coletivos que sinalizam para uma visão mais global. As mesmas autoras (p. 12) referem que:

Pode-se pensar, como uma hipótese de trabalho, que a noção de intersectorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressam a intersectorialidade de baixa ou de alta densidade.

Ainda segundo Bronzo e Veiga (2007), a intersectorialidade deve ser localizada na parte *soft* de uma organização, como uma dimensão complementar à estrutura organizativa básica, ou *hard*, significando que a intersectorialidade não visa à substituição das estruturas setoriais existentes, embora pretenda a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e

novos objetivos em relação aos já existentes nos diversos setores. É por esse motivo que a intersectorialidade se distingue da simples coordenação ou articulação setorial.

Malgrado os benefícios que uma gestão intersectorial possa trazer, sobretudo para os usuários das políticas públicas, não se pode esperar que a intersectorialidade venha a ser entendida como a solução de todas as limitações e problemas organizativos estruturais existentes na administração pública. Ela não é uma panaceia para todos os males do serviço público, mas um instrumento específico e limitado que deverá ser usado no tratamento e gestão de aspectos precisos da gestão pública.

A gestão e a produção dentro do aparato do Estado continuam pertencendo às estruturas verticais e setoriais. O que se precisa é criar órgãos que promovam a intersectorialidade no interior desse aparato estatal. Esses órgãos são sistemas de relacionamento e conhecimento específico que vão alimentar os outros organismos do Estado com visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social. Apesar de não participarem da gestão operativa, eles acompanham e monitoram o impacto da gestão intersectorial e se mantêm ligados, embora de forma indireta ao processo operativo.

A gestão intersectorializada vai dirigir sua atenção para aspectos e temas considerados centrais, o que permite intensificar sua ação sobre eles. O gestor, na perspectiva da intersectorialidade, deverá trabalhar com instrumentos de gestão estratégicos, com domínio dos instrumentos de análise e desenho, de gestão relacional, gestão política e avaliação. As principais atividades para o trabalho numa perspectiva intersectorial são três:

a) produção, análise e difusão de informação e conhecimento, com a criação, gestão e suporte de *expertise*, experiências, técnicas e boas práticas para subsidiar a direção política e os órgãos verticais; b) desenho e formulação de objetivos estratégicos, concepção e desenvolvimento de políticas e metodologias de trabalho e c) estruturação e gestão de redes relacionais internas e externas de tipo multilateral. (SERRA, 2004, apud BONZO; VEIGA, 2007, p. 13).

Os recursos necessários para um trabalho intersectorial giram em torno de dois eixos principais, que são o conhecimento, que se traduz na capacidade de análise e formulação de estratégias, e a capacidade relacional. Em uma gestão intersectorializada, os recursos organizacionais tradicionais, como orçamento, pessoal ou infraestrutura, centrais nas estruturas setorializadas, tornam-se mais limitados, embora continuem sendo importantes para o desenvolvimento do trabalho operativo.

Por outro lado, uma gestão intersectorializada não poderá se efetivar se não existirem estruturas organizadas com legitimidade política e gerencial e com capacidade e

reconhecimento técnico. Além desses atributos, precisará de vários instrumentos de gestão intersetorial, como comissões interdepartamentais, unidade de integração, mesas intersetoriais, estruturas de processos intersetoriais, grupos de trabalho e outros. Esses instrumentos são considerados intraorganizacionais, devendo ser somados aos interorganizacionais, que vinculam a organização com seu entorno e que se expressam como órgãos de articulação social ou participação cidadã.

O desenvolvimento de uma gestão pública voltada para a intersectorialidade não ocorre a curto prazo e necessita de um arranjo político e organizacional assentados em, pelo menos, três componentes fundamentais: o primeiro deles é a decisão política de redirecionar a ação estatal, reduzindo ou eliminando o loteamento da administração pública que ocorre por acordos políticos eleitorais ou pela departamentalização da estrutura administrativa por áreas de conhecimento. Para Bonzo e Veiga (2007, p. 14):

No nível político e estratégico, a decisão, em regimes democráticos, exigirá a construção de consensos e a pactuação de compromissos dos atores relevantes, lembrando sempre que a diversidade de valores, preferências e interesses em jogo, característica das sociedades modernas, tende a tornar o processo de negociação complexo e marcado por altos níveis de incerteza. A legitimação e o grau de adesão, por sua vez, afetam o sucesso do processo de implementação.

Outro componente para construção de um arranjo político e organizacional voltado para a intersectorialidade é a redefinição de marcos institucionais e o estabelecimento de estruturas de incentivos/punições para obter a cooperação, criar instrumentos de gestão mais adequados ao novo modelo e remanejar recursos financeiros e humanos para viabilizá-lo. Para tanto, deverão ser feitas reformas administrativas, reestruturando setores e competências, ou mesmo criados mecanismos paralelos, associados à estrutura já existente. Diante de tais mudanças, certamente surgirão resistências por parte de setores que acreditem estar perdendo espaço ou de grupos profissionais que podem entender as novas exigências como interferência na sua esfera de atuação. Isso, mais uma vez, vai demandar negociação e convencimento para diminuir as arestas e viabilizar a ação intersectorial.

O terceiro componente necessário à implantação do novo aparato político institucional são as mudanças que permitam viabilizar alterações na lógica de operação ou nos processos de trabalho. Para isso, vai ser preciso, além de uma postura flexível e cooperativa, criar novos fluxos. Também é necessário:

criar ou integrar sistemas de informação que possibilitem acompanhar o tipo e o nível de atendimento das necessidades identificadas como básicas da população ou desenvolver capacidades que possibilitem identificar, junto com os interessados, o conjunto de ações necessárias; organizar os serviços para que possam ser acionados na medida de sua necessidade; construir sistemas de consulta sistemática à população destinatária para aferir a qualidade e a prontidão dos serviços e processar as correções que se façam necessárias; estabelecer procedimentos sistemáticos de revisão do planejamento e das rotinas previamente pactuadas; criar mecanismos de acompanhamento das atividades dos parceiros não governamentais, dentre outros. (BONZO; VEIGA, 2007, p. 15).

Considerando-se todos esses procedimentos, observa-se a importância e centralidade do planejamento intersetorial. Este se faz a partir do compartilhamento por todos os atores envolvidos, sejam setores ou equipes de trabalho, de um conjunto de diretrizes estratégicas no qual seja definido que o objetivo principal das mudanças é a melhoria na qualidade do serviço prestado à população.

Uma concepção que vem ganhando importância com relação à gestão intersetorializada é a de governo de proximidade. Essa concepção reforça a importância dos governos locais na implementação das políticas públicas, seja na esfera municipal, estadual ou mesmo federal. A perspectiva da governança aponta para: o reconhecimento da complexidade como um elemento imanente ao processo político; um sistema de governo que contempla a participação de vários sujeitos nas redes plurais e uma nova postura dos poderes públicos que constituem o governo, a adoção de novos papéis, além da utilização de novos instrumentos de gestão.

A perspectiva de governança remete a espaços locais politizados e a redes participativas e de múltiplos níveis. Tanto a politização dos espaços locais quanto sua configuração em redes remetem, por sua vez, à intersetorialidade. Atualmente os municípios têm suas funções ampliadas e não são mais apenas executores das ações dos níveis centrais de governo. Cobra-se agora dos municípios um papel de natureza mais estratégica, de modo a fazer frente às demandas em um contexto de incerteza e complexidade.

Quando se fala em redes participativas, entende-se que estas podem ser horizontais ou de múltiplos níveis. Estas expressam ou materializam a ideia de governança. As redes são hoje uma forma de interconexão, interdependência e conformação, utilizadas para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social. A ideia de redes multiníveis permite a interdependência não apenas entre atores no nível local, mas ainda entre os outros níveis de governo. Essa perspectiva supera as formas tradicionais de relações intergovernamentais, e os municípios passam a ser governos de proximidade que desempenham um papel estratégico de gestão compartilhada e integrada a outros níveis de governo.



O trabalho em rede vai de encontro aos estilos monopolistas, autossuficientes e hierárquicos que caracterizam os modelos tradicionais de governo. As redes horizontais permitem a atuação de diversos sujeitos, seja do âmbito privado ou público, que operam de forma independente, administrando conflitos e consensos com distribuição de poder e que se articulam, partilhando recursos, negociando prioridades e tomando decisões em relação a projetos comuns.

Em um momento de transição, é natural que ocorra uma superposição entre práticas tradicionais e um governança participativa e de proximidade, mas vale notar que já estão em curso novas lógicas participativas e de gestão, pautadas pela intersetorialidade. Esse não é um processo de mudança apenas instrumental ou formal, mas, principalmente, ética e cultural.

Neste novo contexto, a proximidade permitida no espaço local é valorizada, uma vez que facilita as respostas frente à diversidade de situações, facilitando também a participação nos processos de governo. A noção de governo de proximidade com redes horizontais e de níveis múltiplos pauta a intersetorialidade que extrapola o âmbito intraorganizacional e articula-se de forma mais ampla com novas perspectivas no âmbito da gestão pública.

Por outro lado, uma gestão voltada para a intersetorialidade e participativa demanda mudanças na interação com a administração, seja por parte desta, seja por parte dos cidadãos. Espera-se da primeira a disposição para ampliar a participação dos usuários na programação e priorização dos serviços e por parte dos segundos o abandono de práticas clientelistas. A gestão da incerteza e da complexidade exige uma estratégia de gestão, na qual a intersetorialidade tem um papel preponderante tanto como articulação, coordenação e interação entre setores governamentais quanto sob a forma de governo relacional e multinível.

Para Pereira (2012), a visão da gestão pública sobre o trabalho intersetorial é o que ela chama de intersetorialidade como síntese. A intersetorialidade seria, então, a possibilidade de se articular áreas do conhecimento e de práticas com memórias técnicas e institucionais específicas. Nesse caso, o elemento mais importante é mesmo o planejamento. No eixo da intersetorialidade, esse planejamento não é entendido na perspectiva normativa e prescritiva, mas como negociação de interesses, visando estabelecer uma integração entre distintas áreas e saberes. “Neste caso, o planejamento deve ser conjunto, traduzindo-se como a articulação entre saberes e práticas setoriais, na qual a intersetorialidade funciona como síntese de conhecimentos diversos para atuar sobre problemas concretos.” (PEREIRA, 2012, p. 18). A noção de síntese, entretanto, não nega os fazeres e atribuições setoriais e dá grande importância aos domínios particulares.

Pereira diz ainda que a implementação da intersectorialidade como síntese enfrenta alguns desafios. O primeiro deles é ainda a predominância da fragmentação dos campos do conhecimento e ação, gerando uma esquizofrenia intelectual e operativa. Enfrentar esse desafio requer uma análise global dos problemas e das estratégias de gestão intersectorial em relação a práticas mais eficazes.

Um segundo desafio é analisar com cuidado os problemas decorrentes da territorialização para a prática da intersectorialidade. O território geralmente escolhido como área comum para a integração das políticas públicas é o município, tendo em vista a proximidade da gestão pública com a população. É preciso, entretanto, ter cuidado para não desresponsabilizar com isso as esferas estaduais e federais. Apesar de muitas iniciativas inovadoras virem ganhando espaço nos municípios, não se pode deixar de reconhecer os limites locais de tais iniciativas. Por outro lado, muitas vezes, os municípios acabam por reproduzir a fragmentação existente na gestão de cada política setorial, devido às dificuldades de implementação de políticas que cada um enfrenta.

Por fim, o último desafio é criar mecanismos que promovam o diálogo e os fluxos de informação e comunicação. A comunicação e o diálogo são cruciais para se conseguir o consenso em meio a interesses conflitantes, diferentes formas de pensar e disputas de poder por parte dos atores envolvidos e que permeiam a concretização de ações intersectoriais.

A perspectiva da intersectorialidade como síntese é possibilitada pela predisposição ao diálogo e tem como pedagogia a comunicação. A grande tarefa da intersectorialidade enquanto síntese é romper as barreiras comunicacionais que impedem o diálogo entre os diferentes setores. Romper essas barreiras, entretanto, não significa negar as particularidades, mas reconhecer a existência dos setores e promover a comunicação entre eles, visando uma síntese.

#### **4.9. A intersectorialidade e a política de segurança pública**

A patologia do saber, colocada por Hilton Japiassu (1976) e que se expressa na prática, através de uma patologia das políticas públicas, tem claro reflexo na política de segurança pública. A interdisciplinaridade se contrapõe à disciplinaridade, que levou a um esmigalhamento do saber através de uma superespecialização do conhecimento. A intersectorialidade, por sua vez, vem se contrapor à setorialidade ou insulamento das políticas públicas em setores, que levou a uma consequente limitação da eficácia dessas políticas no atendimento às demandas da sociedade.

Como já foi dito antes, é voz corrente entre os diversos autores que tratam de interdisciplinaridade e intersetorialidade que não se trata de extinguir as especializações ou setores, mas de se retornar a uma visão unificada do conhecimento e da realidade. Os especialistas, seja no campo da pesquisa ou do ensino ou ainda na implementação das políticas públicas, precisam se libertar das fronteiras disciplinares ou setoriais e encarar a realidade de forma total, tanto nos aspectos teóricos quanto práticos. Não existe desligamento entre teoria e prática, uma vez que o conhecimento produzido vai orientar a prática e é esse conhecimento produzido de forma fragmentada que vai orientar uma prática setorializada nas políticas públicas.

Não há que se negar a importância do saber particular, da especialidade para o avanço do conhecimento, pois a realidade é, ao mesmo tempo, unidade e parte. Tratar as políticas públicas de forma setorializada é, muitas vezes, um meio de facilitar sua implementação. O que não se pode é perder a visão de totalidade e perceber que as partes que formam o todo guardam relação entre si e que essa relação é imanente à realidade. Tanto as disciplinas precisam romper fronteiras e se integrarem a outros conhecimentos para explicarem melhor os fenômenos quanto as políticas públicas precisam trabalhar de forma integrada para serem mais eficazes.

A política de segurança é uma política pública, pois, como todas as outras, procura, por meio da ação estatal, atender demandas da sociedade em meio a interesses conflitantes. E ela, portanto, não escapa ao problema da setorialização das políticas. Implementada pelas polícias, conforme colocado pela Constituição Federal de 1988, a política de segurança pública tem como missão garantir a defesa do cidadão contra a violação dos direitos humanos e de cidadania. Essa é a visão atual da segurança pública distinta da que por muito tempo orientou os órgãos estatais envolvidos com a segurança da sociedade. Antes, no Brasil, a segurança pública que deveria ser garantida era a do Estado e não a da sociedade.

O entendimento atual é que, enquanto necessidade humana, a segurança pública precisa ser vista de forma ampliada e deve ser garantida nos mais diversos aspectos, como trabalho, saúde, educação, lazer entre outros, e não apenas na preservação da incolumidade das pessoas ou do patrimônio, como dispõe a Constituição Federal de 1988. Em virtude disso, a política de segurança pública passou a ser entendida como garantidora dos direitos humanos e de cidadania.

A concepção restrita de segurança, entretanto, tem se mostrado insuficiente para garantir a experimentação de um sentimento de segurança por parte da sociedade fazendo-se mister uma nova perspectiva para a política de segurança que entenda a segurança pública de forma ampliada. Embora ainda enfatizando o enfrentamento ao crime e a preservação do patrimônio

como focos da política de segurança, o poder público já inclui em seu discurso uma visão ampliada de segurança, tendo em vista a ineficácia da visão restrita como balizadora das ações de segurança pública.

Essa perspectiva ampliada da segurança pública e consequentemente da política de segurança pública tem por base uma visão de totalidade que compõe a relação dialética entre segurança e insegurança pública. Garantir a segurança e evitar a insegurança só vai ser possível a partir de uma visão de totalidade dessa relação, pois garantir segurança e evitar insegurança é uma possibilidade que demanda a atuação das diversas políticas articuladas com a de segurança pública. Portanto, é preciso avançar de uma visão particularizada da segurança, dependente tão somente das ações repressivas de combate ao crime, para uma visão totalizante que entenda o fenômeno da segurança *versus* insegurança como dependente de políticas sociais, como saúde, educação, trabalho e outras.

O caminho para a articulação entre as políticas públicas é a intersectorialidade que visa romper com a visão fragmentada no planejamento e implementação dessas políticas. No caso da política de segurança pública, a atuação entre setores precisa acontecer para que esta supere a visão restrita de segurança e se articule com as demais políticas para realmente fazer com que a população se sinta segura.

Malgrado os avanços, na política de segurança vamos encontrar os mesmos entraves à implementação da intersectorialidade que também ocorrem nas demais políticas públicas. A visão fragmentada da segurança pública está tão arraigada nos órgãos de segurança que estes resistem a qualquer mudança rumo à intersectorialidade. Embora na esfera da segurança pública muitos já defendam ações intersectorializadas, ainda existe uma resistência ao trabalho articulado com as outras políticas.

Outro problema que ocorre com a política de segurança pública e que decorre de uma visão particularizada e setorializada dessa política é a busca por solucionar o problema da segurança principalmente por ações policiais e pela redução do número de homicídios. Não se quer dizer que essa intervenção não seja importante, mas que a segurança da população está para além da simples redução do número de homicídios e só poderá materializar-se com intervenções intersectorializadas. Não se pode olvidar, entretanto, que um dos principais vetores de insegurança na atualidade é o incremento da violência. É esta violência que, por agredir direitos humanos e de cidadania, é também objeto de ação da política de segurança pública. Todos os especialistas em segurança pública, entretanto, afirmam que a violência só poderá ser enfrentada, se houver ações articuladas entre a política de segurança e as outras políticas públicas.

O enfrentamento da violência como forma de possibilitar um sentimento de segurança na população é parte da visão totalizante da segurança pública e, por isso, não pode ser encarado de forma setorializada. É uma subtotalidade que se relaciona com outras subtotalidades para formar uma totalidade. Dito com outras palavras, a violência é uma singularidade da relação dialética, formada entre segurança e insegurança e que sofre múltiplas determinações. Atuar de forma eficaz no enfrentamento à insegurança é articular as diversas políticas públicas que possam intervir nessas múltiplas determinações do fenômeno.

As determinações da insegurança, portanto, são múltiplas e não podem ser resolvidas ou pelo menos minimizadas com ações meramente policiais e de caráter repressivo. Não se trata, como já se disse antes, de negar a importância da especialização ou dos setores, mas de não se perder a visão do todo. O trabalho da polícia, seja repressivo ou preventivo tem uma importância crucial no enfrentamento à insegurança, porém, não vai dar conta do fenômeno se atuar sozinha e nesses eixos.

Do mesmo modo que a saúde pública não pode mais ser entendida apenas como um problema que diz respeito ao corpo de cada um, a segurança pública não pode mais ser encarada como um problema dos indivíduos que teimam em infringir as leis. Logo, os órgãos que implementam a política de saúde não vão garantir sozinhos saúde à população, bem como a polícia não vai garantir sozinha a segurança a esta mesma população. Precisa existir ações integradas, intersetorializadas, para que essas políticas realmente se efetivem.

A insegurança, que vem causando tanto desassossego à população, tem como uma de suas principais determinações a questão social que evidentemente demanda respostas das diversas políticas públicas e não apenas da política de segurança. A falta de assistência social e emprego; as péssimas condições de moradia; o pouco acesso à educação e à saúde; além de dificuldades na profissionalização e lazer para a juventude, são, entre outros, os determinantes da atual situação de insegurança em que nos encontramos.

A política de segurança pública, portanto, deverá atuar de forma integrada com outras políticas públicas, se quiser realmente garantir segurança à sociedade contra a violação de seus direitos humanos e de cidadania. Esta política precisará romper fronteiras, sair do enclausuramento setorial para buscar uma integração com as políticas de saúde, educação, assistência social e outras, para cumprir sua missão de garantir a segurança à população. É preciso principalmente mudar a cultura dos órgãos de segurança acostumados a um trabalho fragmentado e isolado, para uma cultura de articulação e integração entre setores, visando uma maior eficácia da ação estatal.

O enclausuramento da política de segurança pública em um único setor e voltado apenas para ações policiais decorre de uma visão restrita da segurança pública direcionada para a garantia do direito à integridade física e ao patrimônio. É preciso entender que esses também são direitos humanos e de cidadania que precisam ser preservados, porém que não são os únicos. Uma visão ampliada de segurança vai permitir romper com o enclausuramento da política de segurança pública a partir da incorporação do princípio da intersetorialidade pela mesma.

## CAPÍTULO 5: O CAMINHO METODOLÓGICO

### 5.1. A natureza da pesquisa científica

Este nosso trabalho configura basicamente um estudo de natureza qualitativa, embora, em alguns momentos, nos valhamos de informações quantitativas que possam reforçar nossas inferências com relação ao objeto de estudo trabalhado. Não adotamos uma posição maniqueísta em relação à quantificação de dados nas ciências sociais, embora tenhamos optado por uma análise eminentemente qualitativa para esta pesquisa.

Os primeiros estudos desenvolvidos de forma metódica e sistematizada, que já podiam ser considerados científicos, foram feitos nas áreas dos fenômenos naturais e biológicos. Isso pela necessidade de se dar respostas a demandas imediatas ligadas às condições de sobrevivência das populações, como o controle e utilização das forças da natureza, a produção de alimentos, o controle de doenças, o encurtamento das distâncias, etc. A proteção contra inimigos e o interesse expansionista também motivaram o desenvolvimento científico.

O campo de estudo que se preocupa em compreender os fenômenos naturais e biológicos ficou, então, conhecido como ciências físicas e biológicas. Nessas áreas, o chamado método científico sempre foi mais facilmente aplicado, dada a concretude dos fenômenos estudados. Tais fenômenos são passíveis de observação, medição, quantificação e experimentação<sup>4</sup>. Por darem muita ênfase à quantificação e medição dos fenômenos, através de análises estatísticas, o tipo de pesquisa desenvolvido nessas áreas ficou conhecido como pesquisa quantitativa. Mas restavam ainda os fenômenos psicológicos e sociais, que também precisavam ser estudados de forma científica. Mas como aplicar o método científico a fenômenos não observáveis a partir dos sentidos, ou que não poderiam ser objeto de experimentação? Esse era o grande desafio para os estudiosos dos fenômenos psicológicos e sociais.

Deve-se ao positivismo a iniciativa de realizar as primeiras incursões no sentido de tentar aplicar uma metodologia científica ao estudo dos fenômenos sociais e psicológicos. O maior equívoco do positivismo, entretanto, talvez tenha sido tentar aplicar os mesmos

---

<sup>4</sup> Um experimento que ficou bastante conhecido foi o realizado pelo cientista italiano Francisco Redi para provar que a vida só surge de outra vida e não de matéria inanimada. Redi fez o célebre experimento em que colocou pedaços de carne fresca em potes de vidro. Alguns desses potes ele fechou com uma gaze muito fina e outros deixou aberto. Nos que ficaram abertos, as moscas entravam livremente e logo surgiram vermes, enquanto que, nos potes tampados, onde as moscas não podiam entrar, não se observou o aparecimento de larvas, mesmo passados vários dias. Com esse experimento, Redi confirmou a hipótese de que as larvas surgiam na carne em putrefação pela ação das moscas e não por geração espontânea, como se acreditava em sua época. (AMABIS; MARTHO, 2004).

procedimentos utilizados para estudar os fenômenos naturais ao estudo dos fenômenos psicológicos e sociais. Isto levou ao surgimento de problemas difíceis de contornar e que geraram críticas de todas as ordens às ideias positivistas.

Uma das aspirações mais notadamente abrigadas pelos positivistas foi a de alcançar resultados na pesquisa social que pudessem generalizar-se. As técnicas de amostragem, os tratamentos estatísticos e os estudos experimentais severamente controlados foram instrumentos usados para concretizar estes propósitos. Partiam do princípio positivista da unidade metodológica entre a ciência natural e a ciência social. Os reiterados reveses, observados à simples vista, destas pretensões não foram, porém, obstáculo para defender a validade da ideia. (TRIVIÑOS, 2006, p. 38).

Um dos problemas no desenvolvimento de pesquisas na área das ciências humanas diz respeito à objetividade defendida nas ciências naturais, e que é difícil de ser alcançada nas ciências humanas. Mesmo nas ciências naturais, essa objetividade já é questionada, mas é ainda mais precária nas ciências humanas, em que dadas as características dos fenômenos estudados, poderá haver uma maior interferência do pesquisador nos resultados da pesquisa. Nas ciências humanas, o pesquisador é da mesma natureza que seu objeto de estudo e, por isso, é ele mesmo parte do estudo que está sendo realizado.

Os positivistas, defendendo ainda uma aplicação direta da metodologia das ciências da natureza aos fenômenos sociais, afirmavam ser impossível conhecer a causa dos fenômenos, devendo o espírito positivo se prender aos fatos e suas relações. “Buscar as causas dos fatos, sejam elas primeiras ou finais, era crer demasiado na capacidade de conhecer do ser humano, era ter uma visão desproporcionada da força intelectual do homem, de sua razão”. (TRIVIÑOS, 2006, p. 36).

Para o positivismo, não existe outra realidade que não seja os fatos que possam ser observados. Os fenômenos mentais, então, não seriam passíveis de estudo científico, porque não podiam ser observados de forma direta. Isso fez com que a influência do positivismo na psicologia deslocasse o objeto de estudo da mesma para o comportamento, uma vez que esse podia ser observado. A psicologia comportamental ou behaviorismo<sup>5</sup>, por exemplo, não aceita o chamado método introspectivo<sup>6</sup> também utilizado na psicologia.

---

<sup>5</sup> O termo behaviorismo vem do inglês, behavior, que significa comportamento. Esse termo foi cunhado pelo psicólogo americano John B. Watson. “Watson, postulando então o comportamento como objeto da Psicologia, dava a esta ciência a consistência que os psicólogos da época vinham buscando. Um objeto observável, mensurável, que podia ser reproduzido em diferentes condições e em diferentes sujeitos. Essas características eram importantes para que a Psicologia alcançasse o status de ciência, rompendo definitivamente com a tradição filosófica.” (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1988, p. 38).

<sup>6</sup> No método introspectivo, os dados são colhidos a partir das informações passadas pelos sujeitos pesquisados que realizam uma introspecção.



As críticas à aplicação da metodologia de estudo das ciências naturais às ciências humanas feitas pelos positivistas recaem principalmente na limitação dessa aplicação direta. A complexidade e riqueza dos fenômenos não são atingidas, ficando os estudos realizados, limitados à mera aparência dos fenômenos, pois a essência dos mesmos não poderia ser atingida a partir dos procedimentos tradicionais das ciências naturais. Isso colocou para os estudiosos das ciências humanas uma situação dilemática: ficar preso à rigidez da metodologia científica tradicional e deixar de estudar aspectos importantes da realidade social e psicológica ou adaptar essa metodologia ao estudo das ciências humanas. “Seu dilema seria seguir os caminhos das ciências estabelecidas e empobrecer seu próprio objeto? Ou encontrar seu núcleo mais profundo, abandonando a ideia de cientificidade?” (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2011, p. 11).

A forma de fugir a esse dilema foi aplicar aos fenômenos das ciências humanas procedimentos diferentes dos utilizados nas ciências da natureza. Desse modo, poder-se-ia se aprofundar o conhecimento de aspectos dos fenômenos sociais e psicológicos impossíveis de serem conhecidos pelos meios da ciência tradicional. Em contraposição às pesquisas que se utilizavam da metodologia científica tradicional, voltada principalmente para a quantificação, mensuração de dados, a nova forma não tradicional de estudar cientificamente fenômenos sociais e psicológicos ficou conhecida como pesquisa qualitativa.

Acredita-se que a pesquisa de natureza qualitativa tenha suas origens na investigação etnográfica desenvolvida pelos antropólogos. Ela teria surgido de forma bem natural a partir da constatação de que muitas informações acerca da vida dos povos não podiam ser quantificadas, mas precisavam ser interpretadas de forma muito mais ampla. Um dos principais antropólogos que começou a trabalhar com a posteriormente chamada pesquisa qualitativa foi Malinowski.

Malinowski faz uma crítica radical às modalidades de pesquisa social que explicam a realidade social apenas “apreendendo” um nível dessa realidade por meio de *survey*<sup>7</sup>. Comenta que esse tipo de ciência de lógica quantitativa percebe apenas o esqueleto da sociedade, mas não compreende a vida que pulsa, porque no caso dos *surveys* o cientista está longe do lugar onde a vida acontece. ( MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2011, p. 71-72).

É preciso que se entenda, entretanto, que a pesquisa qualitativa não é uma negação da pesquisa quantitativa. Mesmo limitada para estudar aspectos da realidade que possam ser abrangidos pela pesquisa qualitativa, a pesquisa quantitativa pode ser agregada a esta para

---

<sup>7</sup> Tipo de pesquisa preocupado apenas com o levantamento de dados sobre a realidade de um objeto de estudo.

consolidar e reforçar achados da primeira no campo do conhecimento científico. Para Triviños (2006), toda pesquisa pode ser ao mesmo tempo quantitativa e qualitativa. Ocorre, entretanto, que, na maioria das vezes, as pesquisas que pretendem uma objetividade, a partir de dados estatísticos, ficam exclusivamente no dado estatístico. O pesquisador, principalmente o menos experiente, não avança para uma interpretação mais ampla da informação conseguida e desperdiça um material hipoteticamente importante, de modo que termina o estudo onde deveria estar começando.

Por outro lado, Minayo, Deslandes e Gomes (2011) esclarecem que não existe uma hierarquia entre a pesquisa quantitativa e a qualitativa, como muita gente propõe. Não existe uma escala onde primeiro estaria a abordagem quantitativa, “objetiva e científica”, para, em seguida, vir a abordagem qualitativa, ocupando um lugar auxiliar e exploratório, de forma “subjetiva e impressionista.” Na verdade, as duas abordagens têm sua importância para o estudo da realidade das ciências humanas, podendo ser usadas de forma individual ou complementar, dependendo do fenômeno a ser estudado e do interesse do pesquisador.

Ainda de acordo com Minayo, Deslandes e Gomes (2011), o ciclo da pesquisa qualitativa pode ser dividido em três etapas, que são: a fase exploratória; o trabalho de campo e a análise e tratamento do material empírico e documental. A fase exploratória é o momento de elaboração do projeto de pesquisa e dos procedimentos necessários para a ida ao campo. Nessa fase, o objeto de pesquisa será delimitado e desenvolvido teórica e metodologicamente. É também o momento de construção das hipóteses, da escolha do instrumental a ser utilizado e da organização do cronograma do trabalho.

Na fase do trabalho de campo, o pesquisador vai ao encontro da realidade que pretende estudar, a partir do que construiu teoricamente na etapa anterior. Neste momento, ocorrem as observações, entrevistas, levantamento de material documental e outros. Esse é o momento de confirmação ou refutação de hipóteses e de construção de teoria.

Na terceira fase do ciclo da análise qualitativa, temos a análise e tratamento do material empírico documental. Esta consiste num conjunto de procedimentos para valorizar, compreender e interpretar os dados empíricos, articulando-os com a teoria que fundamentou o projeto de pesquisa. Essa fase pode ainda ser subdividida em três tipos de procedimento: ordenação dos dados; classificação dos dados e análise propriamente dita.

## 5.2. A pesquisa documental e os documentos

Desde que os seres humanos começaram a duvidar das explicações mitológicas ou do senso comum para os fenômenos da realidade, que começaram as buscas por meios mais eficazes de explicar tais fenômenos. Primeiro vieram os filósofos defendendo o uso da razão e o método da reflexão para se chegar à verdade sobre os fenômenos, fossem eles da natureza, biológicos, psicológicos ou sociais. Depois esses mesmos filósofos, não mais se contentando em apenas refletir sobre a realidade, defenderam que era preciso se aproximar do mundo sensível para uma melhor compreensão da realidade. Temos, então, um segundo passo na história da humanidade, passando do conhecimento filosófico ao científico.

Ao longo da história do conhecimento científico, muitos métodos e técnicas foram sendo desenvolvidos com o intuito de tirar o véu sobre os fenômenos, desvelando sua essência. Todos esses métodos e técnicas têm por base um único princípio, o de que todo conhecimento parte da realidade e só a partir dela pode ser produzido.

Para se produzir um conhecimento científico se realiza pesquisa, que não é mais do que a aplicação de um conjunto de procedimentos e técnicas visando chegar à compreensão de um determinado aspecto da realidade. Uma dessas pesquisas é a documental, que procura extrair dos documentos informações que permitam compreender como se processaram ou estão se processando determinados fenômenos. A pesquisa documental parte de documentos, que são impressões deixadas por seres humanos em objetos físicos, como por exemplo, uma pintura em uma caverna.

Para se chegar à essência das mensagens que são transmitidas pelos documentos, não ficando apenas no nível da aparência, se utiliza uma técnica conhecida como análise de conteúdo. Essa técnica foi evoluindo ao longo dos anos até chegar a um maior rigor científico. Uma das autoras que melhor vêm trabalhando a análise de conteúdo é Laurence Bardin, pesquisadora francesa que se especializou no uso dessa técnica.

Ao empreendermos o estudo sobre como vem se materializando o princípio da intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco, optamos por uma pesquisa documental de natureza qualitativa por entendermos que, através da análise de documentos, seria possível perceber de forma segura como essa intersetorialidade se apresenta na política de segurança pública em Pernambuco. De acordo com Sá-Silva; Almeida e Guindani (2009), o uso de documentos deve ser valorizado e apreciado em pesquisas, pois a riqueza de informações que se pode extrair dos mesmos justifica seu uso em várias áreas das ciências humanas e sociais.

A principal vantagem da pesquisa documental é que a mesma elimina, pelo menos em parte, a influência exercida pela presença ou intervenção do pesquisador sobre o conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados. Por outro lado, aponta-se como dificuldade da pesquisa documental o fato de que o pesquisador não tem domínio sobre o documento, pois este é surdo ao pesquisador e não lhe fornece precisões suplementares.

Os documentos “podem nos dizer muitas coisas sobre a maneira na qual os eventos são construídos, as justificativas empregadas, assim como fornecer materiais sobre os quais basear investigações mais aprofundadas.” (MAY, 2004, p. 205). Um documento pode ser definido como uma impressão deixada em um objeto físico por um ser humano e apresentar-se sob a forma impressa, que é a mais comum, mas também como fotografias, filmes, pinturas, esculturas, endereços eletrônicos, entre outras.

A nossa capacidade de memória é limitada e não temos condições de memorizar tudo com o que entramos em contato. Além de que, sendo limitada, a memória pode distorcer lembranças ou fatos, como também esquecer acontecimentos importantes. “Por possibilitar realizar alguns tipos de reconstituição, o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais.” (CELLARD, 2008, p. 295).

Através dos documentos, é possível observar o processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades e práticas, bem como de sua gênese até os dias atuais.

Os documentos são geralmente classificados em três grupos principais, que são: no primeiro grupo, os documentos primários, secundários e terciários; no segundo grupo, os documentos públicos e os privados e num terceiro grupo as fontes solicitadas e não solicitadas. Os documentos primários são aqueles elaborados por pessoas que de fato testemunharam os fatos que descrevem. Os documentos secundários são aqueles cujo autor não testemunhou pessoalmente os fatos ou eventos que descreve. Já os documentos terciários são aqueles que nos permitem localizar outros documentos como índices, resumos ou outras bibliografias.

Os documentos são ainda públicos ou privados e tanto uns quanto outros podem também ser arquivados ou não arquivados. Os documentos públicos arquivados são aqueles comumente encontrados em arquivos públicos ou privados. Os públicos não arquivados são os jornais, revistas, periódicos e qualquer outro tipo de documentos distribuídos, como, entre outros, anúncios, circulares, boletins e anuários telefônicos. Vale ressaltar, conforme Cellard (2008), que muitos documentos, ainda que ditos públicos, nem sempre são acessíveis. Os documentos privados também podem ser arquivados ou não. Os arquivados são geralmente encontrados em arquivos privados de organizações políticas, sindicatos, igrejas, instituições e empresas, dentre

outras organizações. Na maioria das vezes, são de acesso bastante difícil. Os documentos privados e não arquivados são os pessoais que constituem, dentre outros, as autobiografias, diários íntimos, correspondências ou documentos de famílias.

Para este estudo, utilizamos documentos escritos (anexados em CD), que são definidos por Cellard (2008) como todo texto escrito, manuscrito ou impresso, registrado em papel. Alguns são documentos públicos e não arquivados, pois facilmente encontrados na página do Governo do Estado de Pernambuco, outros, entretanto, são documentos privados e arquivados. Os documentos trabalhados foram planos, relatórios, programas, leis e matérias de jornais, conforme apresentados no Quadro 1.

O período que delimitamos para o estudo vai de 2007 até 2011, que compreende o primeiro mandato e início da segunda gestão do governador de Pernambuco, Eduardo Campos, quando é lançado o programa Governo Presente. Ao entendermos que a segurança pública é dever do Estado, como vem colocado pela Constituição Federal de 1988, e que esta só vai realmente atender às necessidades da sociedade por segurança da população se atuar de forma articulada com as demais políticas públicas, decidimos por estudar o Governo Eduardo Campos, buscando perceber como vem se materializando a intersetorialidade na política de segurança pública neste governo. O critério para escolha do Governo Eduardo Campos foi condicionada pela contemporaneidade entre nosso estudo e a atual gestão, além de que uma das marcas desse governo é a prioridade que o mesmo refere dispensar à política de segurança pública. Nessa gestão, foi elaborado o primeiro plano de segurança pública do estado de Pernambuco, o PESP, também conhecido por Pacto Pela Vida.

A escolha da Gestão Eduardo Campos para estudo veio condicionar também os critérios para escolha dos documentos a constituírem o *corpus*<sup>8</sup> de análise. Bardin (2011) nos explica que a formação do *corpus* deve seguir algumas regras como a da exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência.

Pela regra da exaustividade, para alguns campos definidos como as respostas a um questionário, por exemplo, nenhum elemento pode ser deixado de fora do *corpus* sem que possa ser justificado de forma rigorosa. No caso da representatividade, a análise poderá ser feita a partir de uma amostra, desde que o estudo possibilite tal escolha. Pela regra da homogeneidade, os documentos devem ser homogêneos, ou seja, escolhidos de acordo com determinados critérios e não podem apresentar demasiada singularidade fora desses critérios. Pela pertinência,

---

<sup>8</sup> “O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos.” (BARDIN, p. 126, 2011).

os documentos devem ser fonte de informação adequada, de modo a atenderem ao objetivo que motivou a realização da análise.

QUADRO 1- DOCUMENTOS ANALISADOS

Tipos	Documentos
Plano	Pacto pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública Elaborado em 2007
Relatório	Relatório Anual de Ação do Governo 2010 Lançado em 2010
Programa	O novo Pernambuco – Melhor para trabalhar, melhor para viver Lançado em 2011
Lei	Lei 14.357 que institui o Programa Governo Presente de Ações Integradas para Cidadania Sancionada em 2011
Matérias de Jornal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pacto pela vida completa um ano sem atingir meta – Publicada no Jornal do Commercio de 8 de maio de 2008</li> <li>2. Ação integrada contra violência – Publicada no Jornal do Commercio de 8 de novembro de 2008</li> <li>3. Governo apresenta resultados – Publicada na Folha de Pernambuco de 15 de maio de 2009</li> <li>4. Governo omite dados negativos – Publicada no Jornal do Commercio de 15 de maio de 2009</li> <li>5. Estado tem redução inédita de homicídios – Publicada no Jornal do Commercio de 3 de outubro de 2009</li> <li>6. Santo Amaro comemora resultados de programa – Publicada na Folha de Pernambuco de 9 de novembro de 2009</li> <li>7. Mais de 500 vidas salvas em Pernambuco – Publicada na Folha de Pernambuco de 1 de dezembro de 2009</li> <li>8. Criminalidade cai no estado – Publicada no Diário de Pernambuco de 13 de março de 2010</li> <li>9. Pacto pela vida: a nova realidade da segurança pública – Publicada no Diário de Pernambuco de 31 de março de 2010</li> <li>10. Homicídios caíram 19,9% no estado – Publicada na Folha de Pernambuco de 4 de agosto de 2010</li> <li>11. Homicídio cai 39% no Recife – Publicada no Jornal de Commercio de 3 de dezembro de 2010</li> <li>12. Queda de homicídios fica abaixo da meta – Publicada no Jornal do Commercio de 2 de fevereiro de 2011</li> <li>13. Homicídios voltam a subir em Pernambuco – Publicada no Jornal de Commercio de 1º de abril de 2011</li> <li>14. Governo lança pacote contra alta da violência – Publicada no Jornal do Commercio de 7 de maio de 2011</li> <li>15. Governo cobra metas e cancela férias na polícia – Publicada no Jornal do Commercio de 1º de dezembro de 2011</li> </ol>

Fonte: o autor, 2013.

Acreditamos que os documentos que compõem o *corpus* formado para análise são uma amostra homogênea, representativa e pertinente para a temática em questão. A homogeneidade decorre do fato de que, em todos os documentos, é possível perceber como vem se

materializando a intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco. Os documentos são representativos, pois permitem uma apreensão do objeto de estudo no período determinado e, ainda, são pertinentes, porque trazem informações quanto à temática abordada na pesquisa.

O período que foi estudado se inicia em 2007, quando o Governo do Estado lança o Pacto pela Vida, que se expressa no PESP. Daí porque esse foi um dos documentos priorizados para análise. Em 2010, o governador lança o seu relatório de ação, referente ao trabalho desenvolvido em seu primeiro mandato. Vimos neste documento a oportunidade de perceber, depois da implementação do Pacto pela Vida, as referências feitas à intersetorialidade entre a política de segurança e as outras políticas públicas.

Do mesmo modo, escolhemos também para análise a proposta do governo para a segunda gestão, como meio de perceber se nessa estava contemplado um trabalho articulado entre a política de segurança e as demais políticas estatais. Em meados de 2011, o Governo do Estado lançou o programa Governo Presente, através da Lei 14.357, que, conforme o artigo primeiro explicita, está inserido no Plano Estadual de Segurança Pública, Pacto Pela Vida, e é uma estratégia de prevenção social da violência e de intervenção estruturadora de uma Política Integrada de Desenvolvimento Social. Analisamos também este documento – a Lei 14.357 – tendo em vista sua pertinência para a temática em estudo, uma vez que apresenta uma proposta de articulação de políticas com vistas à segurança pública.

Ainda como estratégia para perceber como o governo apresenta para sociedade sua proposta de política de segurança pública e visando identificar como o princípio da intersetorialidade se insere na política estadual de segurança pública em Pernambuco, foram analisadas 15 matérias retiradas de três jornais de grande circulação no estado. As matérias selecionadas tratam das ações do Governo do Estado na área da segurança pública durante o período estudado.

Os critérios para escolha dessas matérias foram justamente o fato de tratarem da política de segurança pública em Pernambuco, no período estudado, e, ainda, de haverem sido publicadas nos três principais jornais em circulação no estado. O número total de matérias trabalhadas como o número de matérias por jornal se deu de forma aleatória. Todas as matérias referentes ao Jornal do Commercio foram publicadas no caderno Cidades, enquanto que aquelas referentes à Folha de Pernambuco foram publicadas no caderno Grande Recife. As matérias do Diário de Pernambuco aparecem na seção “Últimas” e em uma matéria especial tratando da política de segurança na Gestão Eduardo Campos.

Para o procedimento da análise, o *corpus* foi dividido em dois grupos, analisados separadamente. Os resultados da análise também foram apresentados separadamente. O primeiro grupo foi constituído pelos documentos oficiais, com a intenção de perceber como a intersectorialidade se materializa na proposta de governo para a política de segurança pública em Pernambuco e, no segundo grupo, formado por documentos não oficiais – matérias de jornais – buscamos perceber como essa proposta de intersectorialidade aparece na mídia impressa, aliada a uma concepção restrita ou ampliada de segurança pública. A análise dessas matérias de jornais serviu também para perceber se a concepção de segurança pública e de intersectorialidade colocada nos documentos oficiais é a mesma que o governo apresenta para a sociedade através da mídia.

### 5.3. A técnica utilizada

Para analisar os documentos, nos baseamos na técnica da análise de conteúdo, mais especificamente no trabalho de uma estudiosa do tema, a francesa Laurence Bardin. Ao descrever a análise de conteúdo, Bardin (p. 15, 2011) diz ser a mesma:

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” diversos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. [...] Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. Absolve e cauciona o investigador por esta atração pelo escondido, o latente, o não aparente, o potencial de inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem. Tarefa paciente de “desocultação”, responde a esta atitude de *voyeur* de que o analista não ousa confessar-se e justifica a sua preocupação, honesta, de rigor científico.

Ao aplicar a análise de conteúdo ao *corpus* constituído, tínhamos justamente a intenção de descobrir o que os documentos seleccionados poderiam nos dizer quanto à materialização da intersectorialidade na política de segurança pública em Pernambuco. A opção pela análise de conteúdo tem também por causa sua reconhecida eficácia dentre os estudiosos que trabalham com a pesquisa documental.

Bardin (2011) nos explica que a análise de conteúdo se organiza em torno de três polos cronológicos, que são: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.



Na primeira fase, são escolhidos os documentos, formuladas as hipóteses, os objetivos e elaborados os indicadores, se for o caso. Vale esclarecer, entretanto, que, na pesquisa documental, a análise de conteúdo não é um método em si, mas uma técnica que vai permitir o trabalho com os documentos de forma mais rigorosamente científica. A aplicação da análise de conteúdo à pesquisa documental carece, portanto, de algumas adaptações. Em nosso estudo, os objetivos e hipóteses já haviam sido formulados anteriormente e a pré-análise consistiu apenas na escolha dos documentos para composição do *corpus*.

A exploração do material, segundo Bardin (2011), é longa e fastidiosa e consiste em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas. Já na fase de tratamento e interpretação dos resultados, os dados brutos são tratados de maneira a tornarem-se significativos a partir de operações estatísticas e de inferências realizadas.

Para tratar o material, precisamos codificá-lo com base nas razões que levaram à realização da análise e, para isso, precisamos ter clara a hipótese que norteia o trabalho e o referencial teórico que estiver embasando o estudo. O tema da segurança pública vem ganhando relevância nos últimos tempos, dada a insegurança experimentada pela população na atualidade. Foi esse aspecto da realidade atual que nos motivou a desenvolver esse estudo, cujo principal objetivo foi o de analisar como vem se materializando a intersetorialidade na política de segurança pública no estado de Pernambuco. Com a produção desse conhecimento, pensamos também poder contribuir para a melhoria na implementação dessa política no estado. Partimos da hipótese de que a política de segurança pública em Pernambuco aponta para uma intersetorialidade, embora esta venha se desenvolvendo de forma incipiente.

Ao empreendermos a análise da materialização da intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco, partimos ainda de alguns pressupostos teóricos que nortearam o estudo. Primeiro, que a política pública na relação Estado/sociedade é um *locus* de conflitos de interesses entre classes, mas que também pode ser utilizada pelo Estado como instrumento de hegemonia da classe dominante. Segundo, que uma política pública pode ser definida como uma forma de relação ou intervenção na sociedade, que articula sujeitos com interesses e expectativas diversas. Terceiro, que a segurança pública precisa ser vista de uma forma ampliada, como garantia dos direitos humanos e de cidadania e não de forma restrita como garantia apenas da integridade física e do patrimônio. Quarto, que a política de segurança pública, portanto, não pode estar restrita apenas às ações repressivas e policiais, mas deve atuar de forma intersetorializada com as demais políticas para realmente garantir segurança à população. E quinto, que a intersetorialidade é uma articulação de saberes e experiências

voltadas ao planejamento e execução de políticas, programas e projetos, buscando alcançar uma sinergia em situações complexas.

De acordo com Bardin (2011, p. 133), “a codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão.” A codificação compreende três etapas: o recorte, a enumeração e a escolha de categorias.

A utilização de todas as etapas vai depender da modalidade da análise a ser realizada, se quantitativa ou qualitativa. Como a abordagem quantitativa vai se prender à frequência de aparição de determinados elementos na informação, vai precisar se valer de uma exaustiva enumeração dos elementos dessa informação. Se, no entanto, a análise for qualitativa, as inferências serão feitas a partir de determinadas informações específicas encontradas nos textos dos documentos, e não a partir da frequência de aparição de determinados elementos nestes textos. Nada impede, porém, que, mesmo em uma pesquisa qualitativa, seja utilizada a frequência de aparição de determinados elementos como forma de reforçar as inferências estabelecidas. Isso evidentemente será feito de forma acidental em uma análise qualitativa, mas será essencial em uma análise quantitativa.

Em nosso estudo, a análise realizada foi de natureza qualitativa e, por isso, prescindimos de uma enumeração de elementos para proceder à codificação dos dados. Apesar disso, não deixamos de levar em consideração a frequência de aparição de determinados temas ou a ausência dos mesmos, como indicadores da intersectorialidade entre a política de segurança e demais políticas públicas no estado de Pernambuco.

No que diz respeito ao recorte, que é a escolha das unidades de análise, trabalhamos com unidades de registro e de contexto. A unidade de registro “é a unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando à categorização e à contagem frequencial”. (BARDIN, 2011, p. 134). Não existem critérios muito claros com relação à formação das unidades de registro, embora as mais usadas sejam a palavra e o tema.

Nesse estudo, tendo em vista os objetivos do mesmo, optamos por uma análise temática por entender que essa responderia melhor a esses objetivos. M.C.d’Unrug (1974, apud Bardin, 2011, p. 135) assim define o tema:

Uma unidade de significação complexa, de comprimento variável; a sua validade não é de ordem linguística, mas antes de ordem psicológica: podem constituir um tema tanto uma afirmação como uma alusão; inversamente, um

tema pode ser desenvolvido em várias afirmações (ou proposições). Enfim, qualquer fragmento pode remeter (e remete geralmente) para diversos temas.

O tema, na verdade, emerge naturalmente do texto como uma unidade de significação, a partir de certos critérios formados com base na teoria que norteia o trabalho. O tema é uma unidade de registro formada a partir de um recorte do sentido e não da forma. Com a análise temática, busca-se descobrir os núcleos de sentido da informação, cuja presença ou frequência, a partir de inferências, vão trazer respostas às indagações do pesquisador.

Para compreender melhor a unidade de registro, trabalhamos também, neste estudo, com a unidade de contexto. As unidades de registro não aparecem, nos documentos, isoladas de um contexto, e para sua melhor compreensão é preciso analisar as mesmas de forma articulada com esse contexto em que estão inseridas. De acordo com Bardin (2011, p. 137):

A unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro. Esta pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema. [...] A referência ao contexto é muito importante para a análise avaliativa e para a análise de contingência.

Para facilitar o trabalho com as unidades de registro e de contexto, elaboramos um quadro de apuração, onde buscamos agregar as unidades por categorias a partir dos documentos pesquisados. Esse quadro tanto foi utilizado para os documentos oficiais quanto para as matérias de jornais.

Em nosso estudo, as unidades de registro foram ainda agrupadas em duas categorias principais e quatro subcategorias para o procedimento da análise dos documentos. Quando agrupamos elementos em categorias, estamos buscando investigar o que cada um deles tem em comum com os outros. A organização por categorias facilita a análise e interpretação dos dados levantados, pois fornece, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos, embora nem sempre seja utilizada em uma análise de conteúdo. “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos.” (BARDIN, 2011, p. 147). As duas categorias principais com as quais trabalhamos foram: concepção de segurança pública e intersetorialidade, e as quatro subcategorias da categoria intersetorialidade foram: articulação entre políticas públicas, participação da sociedade civil, territorialidade e trabalho em rede.

A categorização pode se dar por dois processos inversos. Pode-se primeiro construir as categorias e, em seguida, os elementos encontrados vão sendo classificados dentro dessas categorias ou, por um procedimento inverso, as categorias vão sendo construídas à medida que os elementos forem sendo encontrados. Em nosso estudo, as categorias foram construídas *a priori*, a partir do referencial teórico e dos objetivos do trabalho.

Nesse estudo, após a codificação dos dados, passamos para a última fase do processo da análise de conteúdo, que foi a interpretação dos dados ou inferência. Na pesquisa documental, a análise de conteúdo busca descobrir o que subjaz nas mensagens que trazem os documentos, se apresentem estes de forma impressa ou por outros meios. As informações que trazem os documentos, mas, que não aparecem a olho nu, precisam ser trazidas à luz pelas inferências feitas a partir dos dados codificados. Ao fazer uma indagação, Bardin (2011, p. 165) nos diz o que é para ela uma inferência: “Sobre o que pode incidir este tipo de interpretação controlada que é, na análise de conteúdo, a inferência?” Logo, a inferência nada mais é do que uma interpretação controlada dos dados codificados que possibilita saber além da aparência do texto chegando até a sua essência.

Alguns elementos precisam ser levados em consideração no processo da inferência que são: o emissor ou produtor da mensagem contida no documento, o receptor dessa mensagem e a própria mensagem. O emissor pode ser um ou mais indivíduos, sendo a mensagem uma representação ou expressão desse emissor. Desse modo, é possível inferir da mensagem informações sobre o emissor.

O receptor também pode ser um indivíduo ou grupo de indivíduos, e, do mesmo modo que com o emissor, o estudo da mensagem contida nos documentos pode trazer informações quanto ao público a quem se dirige essa mensagem. Um exemplo bem claro disso são as mensagens publicitárias de bens de consumo que, ao serem analisadas, informam tanto sobre as empresas quanto sobre os consumidores desses bens.

O elemento principal da análise de conteúdo e sobre quem se debruça essa análise são as mensagens veiculadas em documentos ou outros meios. Toda mensagem é veiculada por meio de um significante para transmitir um significado e o intuito da análise de conteúdo é chegar aos significados, implícitos nas mensagens, a partir do estudo dessas mensagens, levando-se em consideração, significantes e significados. O significante é o continente e o significado é o conteúdo, ou seja, o significante é a forma em que uma mensagem se expressa em uma determinada língua, seja essa forma oral ou escrita, enquanto que o significado é o que, em uma língua, uma mensagem expressa acerca da realidade.

Nesse estudo, as inferências realizadas a partir da análise das mensagens trazidas pelos documentos oriundos do Governo do Estado, na Gestão Eduardo Campos, nos possibilitaram entender como vem se materializando a intersectorialidade na política de segurança pública em Pernambuco. A partir da análise das mensagens expressas nos significantes registrados nos documentos, pudemos inferir o significado dessas mensagens e, com base nessas inferências, perceber ainda qual a concepção de segurança pública e de política de segurança pública dessa gestão à frente do executivo estadual.

Para realizar a codificação dos documentos, fizemos várias leituras dos mesmos desde o momento em que estávamos fazendo a identificação das unidades de registro e de contexto até a contagem da frequência de aparecimento dessas unidades nos textos dos documentos. Apenas as matérias de jornais foram lidas três vezes, enquanto que os demais documentos foram lidos em média cinco vezes. Preferimos adotar uma forma de leitura dos documentos diferente da recomendada por Bardin (2011). Iniciamos as leituras de forma mais rígida e concentrada para, só depois, passarmos ao que Bardin chama de “leitura flutuante”, mais solta e menos concentrada. Acreditamos que uma leitura mais rígida de início facilita a captura das unidades de registro em uma posterior leitura mais flutuante.

Alguns documentos foram trabalhados por completo, como no caso do Plano Estadual de Segurança Pública, da Lei 14.357 e das matérias de jornais, enquanto que, nos outros, foram aproveitadas apenas as partes que diziam respeito à política estadual de segurança pública, como nos casos do relatório anual de ação do governo e do documento Novo Pernambuco. Mesmo no Plano Estadual de Segurança Pública, apesar de visto por completo, foram desprezados para análise o diagnóstico e o detalhamento dos programas. Isso porque nosso interesse era a proposta de governo para a segurança pública e até onde ela incorporava a intersectorialidade. Não nos interessava para análise o período anterior à Gestão Eduardo Campos. O detalhamento dos programas, por sua vez, refletia questões de ordem prática e estávamos mais interessados nos princípios que regiam a ação do Governo Eduardo Campos com relação à segurança pública. Desse modo, no plano foram analisadas a apresentação, a conclusão do diagnóstico – por apontar para as propostas da gestão para a segurança pública - e as apresentações das linhas de ação propostas. Tanto no relatório quanto no programa de governo, foram desprezados os diagnósticos colocados nos mesmos como a “situação encontrada”.

É importante dizer também que, para a contagem frequencial do aparecimento dos temas nos textos dos documentos, utilizamos como recorte os parágrafos. Desse modo, consideramos

uma aparição todas as vezes que um tema estava presente em um parágrafo, mesmo que estivesse presente mais de uma vez no mesmo parágrafo.

Utilizar procedimentos metodológicos rigorosos para o desenvolvimento de um trabalho científico é uma exigência axiomática da própria construção do saber científico. Essa evidência, infelizmente, nem sempre é levada em conta por todos aqueles que se propõem a desenvolver um trabalho científico. Em muitos casos, se tem uma intuição do caminho a ser seguido, mas este não é planejado e explicitado, o que leva a uma insegurança quanto ao rigor científico do trabalho desenvolvido. Planejar e explicitar o caminho a ser seguido são, então, fundamentais na produção do conhecimento científico.

Não se pode olvidar que o conhecimento científico não é o único meio de se chegar a conhecer a realidade, pois esta também pode ser desvelada através da religião, da filosofia, das artes ou mesmo do senso comum. Ocorre que o desenvolvimento do saber científico por parte da humanidade foi uma tentativa de se conseguir um maior número de acertos possíveis na interpretação dos fenômenos naturais, biológicos, psicológicos ou sociais como forma de melhorar a vida dos humanos no mundo.

Discutir se a ciência conseguiu seus objetivos ou se trouxe mais benefícios ou malefícios para a humanidade é assunto que escapa aos objetivos deste estudo. O que sabemos é que estamos em um caminho sem volta, onde não é mais possível retornar, e, se você não sabe mais o caminho de volta, o melhor é seguir em frente até encontrar uma saída. E a saída para a humanidade talvez esteja associada a um maior desenvolvimento da própria ciência, principalmente da psicológica e social, de modo que possamos compreender cada vez mais o ser humano e, quem sabe, modificá-lo para melhor.

A pesquisa documental é, portanto, uma modalidade de fazer ciência e produzir conhecimento científico desde que feita de forma rigorosa. Uma das maneiras de ser rigoroso na produção de conhecimento na pesquisa documental é valer-se de uma análise do conteúdo dos documentos planejada e controlada. Os instrumentos para isso são fornecidos por Laurence Bardin, que desenvolveu toda uma técnica de abordagem de documentos que leva em conta a análise quantitativa e qualitativa dos mesmos.

## **CAPÍTULO 6: INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO: Em busca de sua materialização**

### **6.1. O contexto em Pernambuco e sua influência na construção da política de segurança pública**

Antes de nos dedicarmos à análise da política de segurança pública em Pernambuco, no intuito de perceber como o princípio da intersectorialidade vem se materializando nesta política, faremos um breve relato de sua trajetória e de sua relação com os contextos demográfico, socioeconômico e de ocorrências criminais que motivaram o Governo do Estado pensar novas estratégias para essa área.

A segurança pública em Pernambuco, como no restante do país, sempre foi vista como uma questão do âmbito da esfera policial. Em junho de 1931, foi criada no estado, através do Decreto 73, a Secretaria de Segurança Pública. Esta secretaria se confundia com a polícia civil, que é o órgão que realiza o trabalho de polícia judiciária, investigando os crimes e encaminhando os inquéritos ao Ministério Público.

De 1931 até 1999, não houve qualquer mudança na estrutura e no entendimento que se tinha de segurança pública no Estado, até que, em 1999, na Gestão Jarbas Vasconcelos, a Secretaria de Segurança Pública foi extinta e criada a Secretaria de Defesa Social, através da Lei 11.629 de 28 de janeiro de 1999. De âmbito mais amplo, a ela ficaram subordinadas tanto a polícia civil quanto a polícia militar, além do corpo de bombeiros.

Existe uma diferença entre as concepções de segurança pública e defesa social. A segurança pública, em uma visão, restrita diz respeito às ações policiais voltadas à defesa da integridade física e do patrimônio das pessoas, enquanto que, em uma visão ampliada, diz respeito à garantia dos direitos humanos e de cidadania. Já a defesa social engloba tanto a segurança pública quanto a defesa civil, que se constitui na defesa da população em situações de calamidade provocadas por desastres naturais.

Desde a Constituição do Estado de Pernambuco, promulgada em 5 de outubro 1989, a exemplo da Constituição Federal de 1988, a segurança pública foi incorporada ao texto constitucional, e no *caput* do artigo 101, reproduz o que vem colocado no artigo 144 da Constituição Federal, afirmando que a segurança pública deverá ser exercida para a preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio. No parágrafo segundo deste mesmo artigo, estabelece que: “cabe ao governador do estado, assessorado por um Conselho de

Defesa Social, o estabelecimento da política de defesa social e a coordenação das ações de segurança pública.” (PERNAMBUCO, 2013).

Inicialmente foram criados dois conselhos. O primeiro deles foi o Conselho de Defesa Social, instituído pela Lei 11.929 de 2001. Este conselho tinha por atribuição principal “propor políticas públicas nas áreas de defesa social, bem como ações de planejamento, orçamento, avaliação, coordenação e integração referentes às ações de justiça e segurança pública no âmbito estadual”. Posteriormente, em 2004, por meio do Decreto 27.004, foi criado o Conselho Estadual da Paz, cuja atribuição seria “definir ações prioritárias na área de defesa social, acompanhar e avaliar as políticas de segurança.”

Durante o período de vigência desses dois conselhos, entretanto, nenhuma política pública na área de segurança foi formalizada, tendo o Conselho Estadual da Paz sido extinto em 2007, ainda no primeiro Governo Eduardo Campos. O que significa que a simples criação de organismos como conselhos não necessariamente vai implicar na formulação e implementação de políticas, como, por exemplo, a de segurança pública. Os conselhos, para realmente funcionarem, vão precisar tanto da mobilização da sociedade quanto da decisão política do poder público em fazer com que eles realmente funcionem.

Após a extinção do Conselho Estadual da Paz em 2007, foi instalado pelo Governo do Estado o Fórum Estadual de Segurança Pública, que apresentou em maio deste mesmo ano o Pacto Pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública (PESP). Este plano foi o primeiro na área de segurança pública a ser elaborado no estado e contou com a participação de diversos setores governamentais e não governamentais em sua fase de elaboração. Se fizeram presentes em sua construção representantes de movimentos sociais, organizações não governamentais, universidades, entre outros.<sup>9</sup>

No *site* do Governo do Estado na internet ([www.pe.gov.br](http://www.pe.gov.br)), o Pacto pela Vida é definido como uma “política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União.” (PERNAMBUCO, 2013).

Esse Plano Estadual de Segurança Pública reúne mais de 140 projetos, distribuídos em seis linhas de ação, a saber: repressão qualificada; aperfeiçoamento institucional; informação e

---

<sup>9</sup> A convocação para participar dos eventos de elaboração do documento do Pacto pela Vida, entretanto, não foi feita a entidades ou movimentos, mas a pessoas, o que gerou polêmica e resistência por parte de representantes da sociedade civil que defendiam que o convite para participação deveria ser dirigido às entidades e não às pessoas que participavam dessas entidades. Era como se o governo não quisesse legitimar essas organizações. Em virtude desse fato, no documento, não foram listadas as entidades presentes aos eventos de elaboração do documento, mas apenas os nomes de pessoas que as representavam.



gestão do conhecimento; formação e capacitação; prevenção social do crime e da violência; e gestão democrática. Antes de apresentar os projetos, o plano expõe um diagnóstico da situação de insegurança em Pernambuco, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto da violência e criminalidade.

Malgrado a participação da sociedade na elaboração do PESP, até hoje o Governo do Estado não deu andamento a um dos projetos contidos na linha de ação gestão democrática e que diz respeito à participação da sociedade no monitoramento do plano. O primeiro projeto dessa linha de ação é a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública e o incentivo à formação dos Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança Pública. O governo criou um comitê interno de monitoramento do plano, mas, de acordo com Jatobá (2013, p. 48):

O comitê de monitoramento, pensado como espaço de transição até a implementação do Conselho Estadual de Segurança Pública, é composto até hoje apenas por gestores ou representantes do poder público, distribuídos de forma transversal por todas as secretarias que compõem o Governo de Pernambuco.

O espaço criado pelo Governo do Estado para monitorar o PESP foi denominado comitê gestor e monitora o plano a partir da gestão por resultados (GpR), que é o modelo adotado para todas as áreas do governo e que recebem apoio logístico da Secretaria de Planejamento e Gestão. De acordo com Serra (2008, p. 23), “para a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) a GpR acarreta a priorização da consecução dos objetivos estratégicos gerais e específicos no processo de gestão dos recursos públicos. A avaliação dos resultados guia-se, em geral, pelos critérios de eficácia, eficiência, economia e qualidade da intervenção do Estado.”

O modelo GpR focaliza a meritocracia e produtividade como fundamentais para a consecução dos objetivos estratégicos, da gestão pública, o que levou o Governo de Pernambuco a criar premiações, como as que são dadas aos policiais, por redução da criminalidade. Para realizar uma gestão por resultados, o governo estadual investiu na coleta e organização de dados com o objetivo de estabelecer e controlar o alcance de metas específicas. O contexto demográfico e socioeconômico do estado, aliado às expressões da insegurança e da criminalidade em Pernambuco, é que vai impulsionar o Governo do Estado a estabelecer pela primeira vez uma política de segurança pública. É justamente essa política que nos interessa analisar, visando identificar como o princípio da intersectorialidade se materializa na mesma, bem como a concepção de segurança pública que a subsidia.

### 6.1.1. O contexto demográfico e socioeconômico

Os dados aqui apresentados procuram se aproximar o máximo possível da realidade do estado de Pernambuco durante o período abrangido por esta pesquisa. De acordo com o censo IBGE 2000, a população de Pernambuco era de cerca de 8 milhões de pessoas ocupando uma área de aproximadamente 100.000 quilômetros quadrados e com uma densidade populacional de 80 habitantes por cada quilômetro quadrado. Projetava-se para 2007, entretanto, primeiro ano do período coberto por este estudo, uma população de aproximadamente 8,6 milhões de pessoas em Pernambuco.

Existiam, entretanto, contrastes com relação à ocupação do território do estado, no que diz respeito a suas mesorregiões (Tabela 1). A Região Metropolitana do Recife ocupava apenas 3% do território, mas, em compensação, concentrava cerca de 42% da população pernambucana. Já na Zona da Mata, viviam cerca de 15% da população do estado em um território que abrange 8% da área total de Pernambuco. No Sertão, concentrava-se 17% da população em um território que abrange aproximadamente 63% da superfície do estado. No Agreste, é onde ocorria um maior equilíbrio com relação à ocupação do território do estado já que 25% da população ocupava 25% do território pernambucano.

Tabela 1: Área e população. Pernambuco e mesorregiões, 2000.

Mesorregiões	ÁREA TOTAL (1)		POPULAÇÃO TOTAL (2)		DENSIDADE POPULAÇÃO
	Absoluta (km <sup>2</sup> )	Relativa (%)	Absoluta (hab.)	Relativa (%)	(hab./km <sup>2</sup> )
Agreste	24.395,9	24,8	1.993.868	25,2	81,7
Mata	8.404,5	8,5	1.207.274	15,2	143,6
Metropolitana	2.785,4	2,8	3.339.616	42,2	1.198,9
Sertão	38.558,8	39,2	911.914	11,5	23,6
São Francisco	24.166,9	24,6	465.672	5,9	19,3
PERNAMBUCO	98.311,61	100	7.918.344	100	80,5

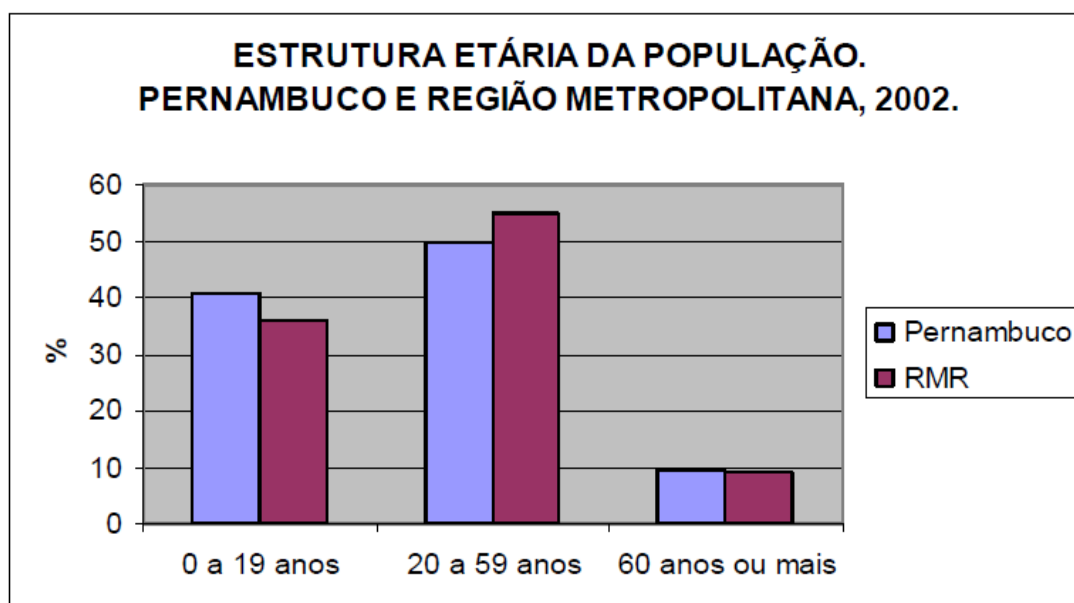
Fontes: (1) CONDEPE FIDEM / (2) IBGE-2000

O estado de Pernambuco conta com 185 municípios, incluindo o Arquipélago de Fernando de Noronha, sendo que 67,5% deles tinham menos que 20.000 habitantes, 27% tinham população entre 20.000 e 100.000 habitantes, enquanto que 5,4% tinham população acima de 100.000 habitantes.

De acordo com os dados do IBGE 2000, 76,5% dos domicílios de Pernambuco encontravam-se na zona urbana e 23,5%, na zona rural. Na Região Metropolitana do Recife, os domicílios urbanos representavam 96,9%, enquanto que, no Sertão e Agrestes setentrional e meridional, a urbanização ficou entre 44 e 63%. Já na Zona da Mata e Agreste Central, esse percentual atingia 69% dos domicílios.

O perfil sociodemográfico de Pernambuco apresentava uma população predominantemente feminina, representando 51,18%. Aproximadamente 41% tinham até 19 anos e 50% estavam na faixa etária entre 20 e 59 anos. A população de idosos com 60 anos ou mais era de 9% em todo o estado. Apesar de representar apenas 9% da população, o número de idosos vem crescendo, fenômeno este associado à queda nas taxas de natalidade (Gráfico 1).

Gráfico 1



Fonte: PNAD/IBGE

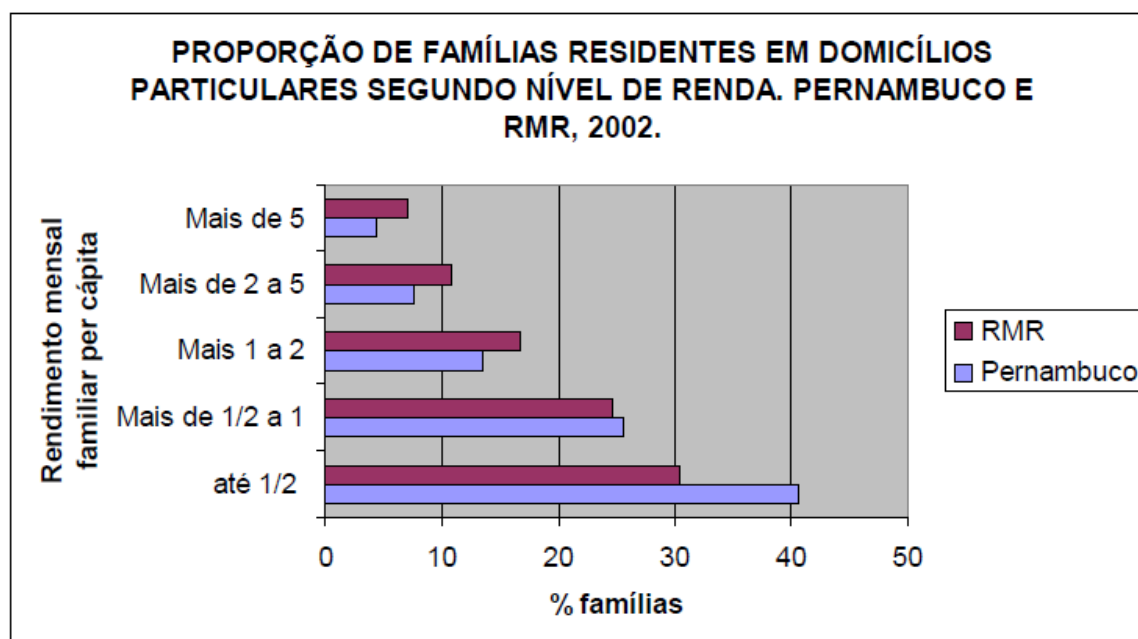
Com relação à pobreza e desigualdade social em Pernambuco, em 2003, 40,6% das famílias do estado e 30% da RMR estavam abaixo da linha da pobreza com renda familiar mensal inferior a meio salário mínimo *per capita*. Quando a renda *per capita* estava entre meio e um salário mínimo, observa-se um percentual de 25,6% no estado e 24,7% na RMR. Desse modo, percebe-se que para todo o estado o número de famílias com renda mensal superior a um salário mínimo era de 25,5%, enquanto que na RMR esse índice chegava a 34,7%. Quando a renda *per capita* das famílias ultrapassava cinco salários mínimos, o percentual era de 4% para o estado e 7,1% para a RMR (Gráfico 2).

Verificamos que, no ano de 2000, o percentual de pobres no estado era de 51,3% e o daqueles considerados indigentes – com renda *per capita* familiar abaixo de um quarto do salário mínimo – era de 27,7%. Ainda no ano de 2000, o índice de Gini para Pernambuco foi de 0,67, maior do que para o Brasil como um todo, que foi de 0,60.

Levando-se em consideração a questão racial para delimitação da pobreza, vamos encontrar que, no ano 2000, 43% dos brancos eram pobres, enquanto que o número de negros e pardos que se encontravam nessa condição era de 57%. Quando se tratava da indigência da população, os percentuais eram de 22,6% para brancos e 31,3% para negros e pardos.

Com relação à qualidade de vida, vamos encontrar 69% dos domicílios particulares de Pernambuco sem acesso a saneamento básico, no ano de 2000, enquanto que, no Brasil, esse percentual era de 44%. Já o serviço de coleta de lixo atendia 69% dos domicílios particulares em todo o estado e 86% na RMR. O acesso à energia elétrica, segundo os dados do Censo IBGE 2000, era de 96% no estado e 99,6% na RMR.

Gráfico 2



Nota: São excluídas desta contagem pessoas cuja condição na família era de pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico (Fonte: IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2003).

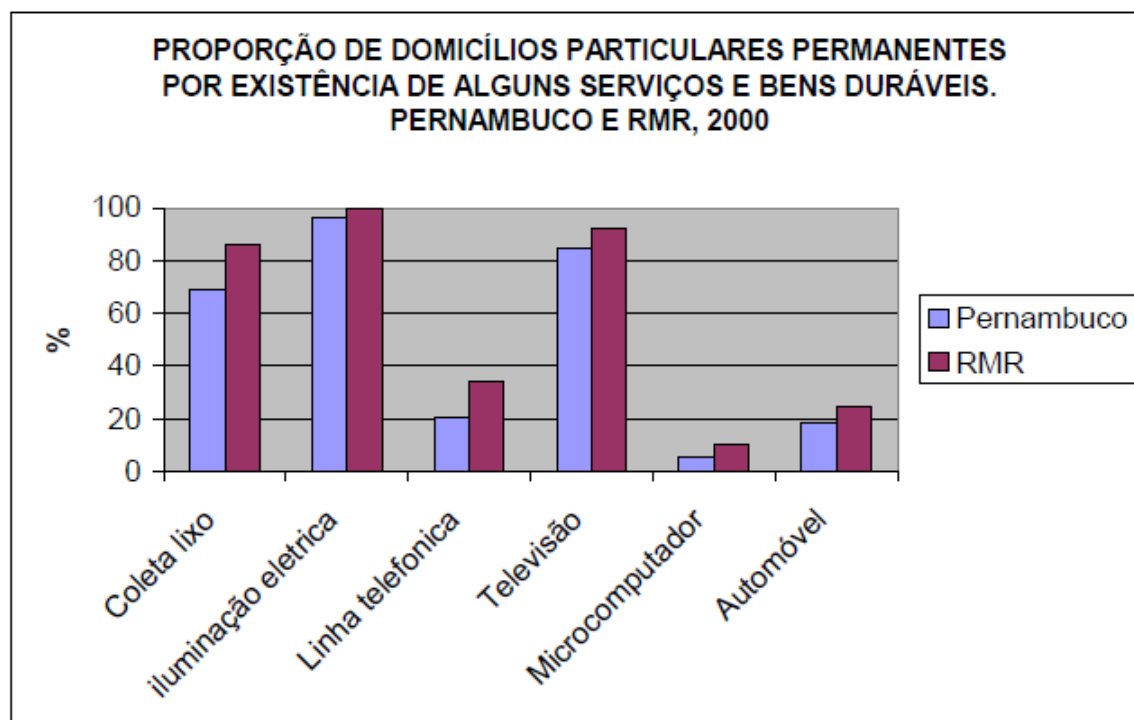
Um indicador da desigualdade social em Pernambuco pode ser o acesso a certos bens de consumo, como computadores, carros e televisores. O computador estava presente em apenas 5,6% dos domicílios do estado e em 10,5% nos domicílios da RMR. O carro, por sua vez, estava presente em 18,5% dos domicílios de Pernambuco, e, na RMR, este número foi de 24,9%. A televisão foi o bem mais encontrado nas residências com percentual de 84,4% no estado e 92,2% na RMR (Gráfico 3).

O percentual de pessoas alfabetizadas, no estado de Pernambuco, com idade igual ou superior a 10 anos, era de 78,3%, enquanto que, na RMR, esse percentual era de 88,8%. No Agreste do estado e em certas áreas do Sertão, a taxa de alfabetização, em 2000, era inferior a 70%. Por outro lado, entre a população com mais de 10 anos, era de 5,2 % em todo o estado e de 6,8% na RMR.

No que diz respeito a trabalho, ainda de acordo com dados do IBGE, em 2002, a taxa de ocupação de pessoas com 10 anos ou mais foi de 59,4% para o estado e de 55,4% para a RMR. A taxa de ocupação entre os homens foi de 71,9%, enquanto que para as mulheres esse

percentual foi de 47,8%. Os homens estavam ocupados principalmente na agricultura, comércio, indústria, construção, transporte e administração pública. Já as mulheres estavam ocupadas principalmente no comércio, agricultura, educação, saúde e serviços, serviços domésticos, indústria, alojamento e alimentação e na administração pública.

Gráfico 3

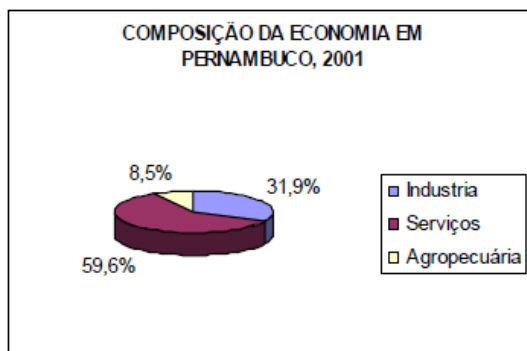


Fonte: IBGE, Censo 2000. Resultados da amostra.

Em relação à economia, observou-se, em 2003, um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de R\$ 42,3 bilhões. Isso representou 19,7% de toda riqueza produzida no Nordeste e 2,7% do total produzido no Brasil. Nesse ano, o PIB *per capita* no estado foi 19,2% superior ao registrado no Nordeste, mas 41% inferior ao registrado no Brasil.

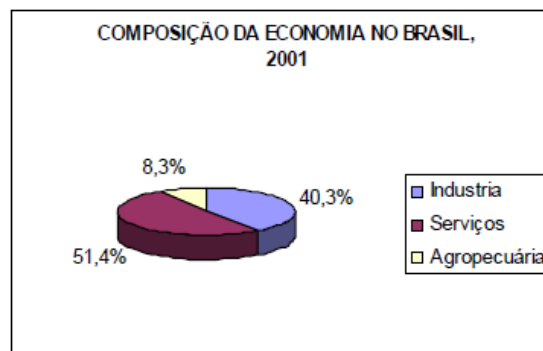
Em Pernambuco, percebe-se um predomínio do setor de serviços bem mais elevado do que na economia brasileira. Basta observar que o setor de serviços representou, em 2001, 59,6% do PIB estadual, enquanto que, na economia do Brasil, esse índice foi de 51,4%. Com relação ao setor industrial, a situação se inverte e a participação desse setor na economia do estado foi de 31,9% menos que a participação do mesmo na economia do país, que chegou a 40,3%. (Gráficos 4 e 5)

Gráfico 4



(Fonte: IBGE, Contas Regionais - 2001).

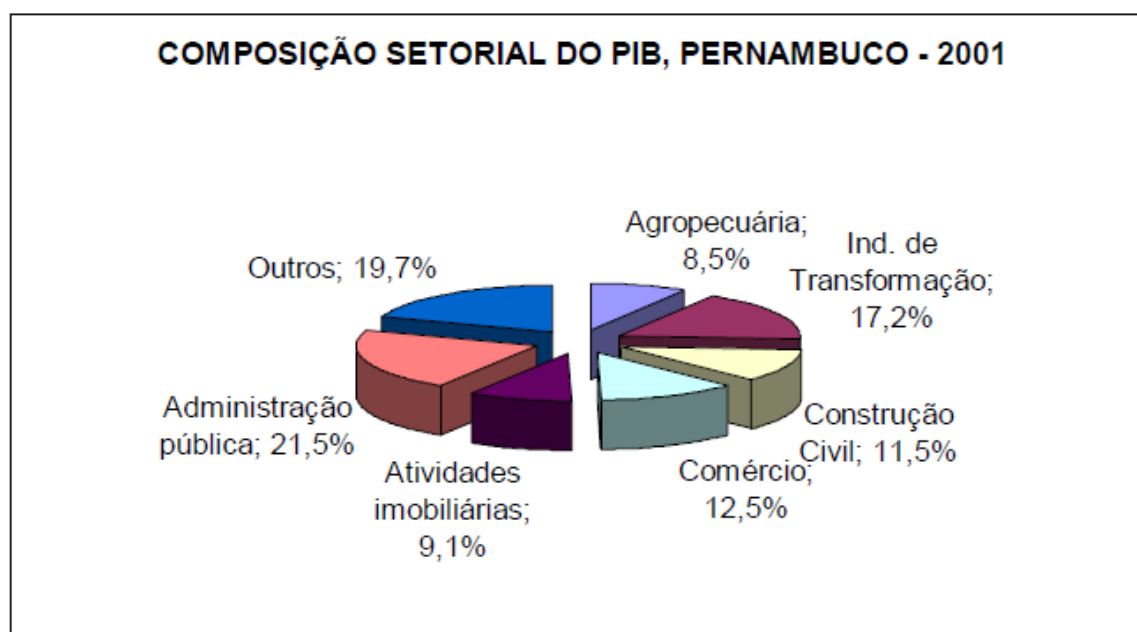
Gráfico 5



(Fonte: IBGE, Contas Regionais - 2001).

Conforme dados do IBGE de 2005, no setor de serviços, existem três subsetores que se destacaram entre 1999 e 2001: o comércio, a administração pública e o grupo das atividades imobiliárias. Em 2001, o comércio participava em 12,5% do PIB estadual e a administração pública em 21,5%. Já as atividades imobiliárias representaram 9,1% do PIB no mesmo ano (Gráfico 6).

Gráfico 6



Fonte: IBGE / Agência CONDEPE/FIDEM

Na indústria, destaca-se a de transformação com 17,2% do PIB. Dentre essas, as principais são: de fabricação de produtos químicos, produtos alimentícios, máquinas, equipamentos metálicos e metalurgia básica. Um subsetor que também merece destaque é o da construção, que, em 2001, representou 11,5% do PIB.

A economia no estado de Pernambuco é bastante diversificada por todo o território. Na RMR, concentram-se as atividades industriais e de serviços, mas, por todo o litoral, é possível

observar ainda atividades turísticas, pesqueiras e de carcinicultura. Na Zona da Mata, destaca-se a monocultura da cana-de-açúcar. No Agreste, predominam a bovinocultura, com 50% da produção do estado, a criação de aves e o cultivo de feijão, milho, frutas, verduras e flores diversas. No Agreste, destacam-se também os polos de produção têxtil nos municípios de Santa Cruz do Capibaribe e Caruaru e a produção de leite na cidade de Garanhuns.

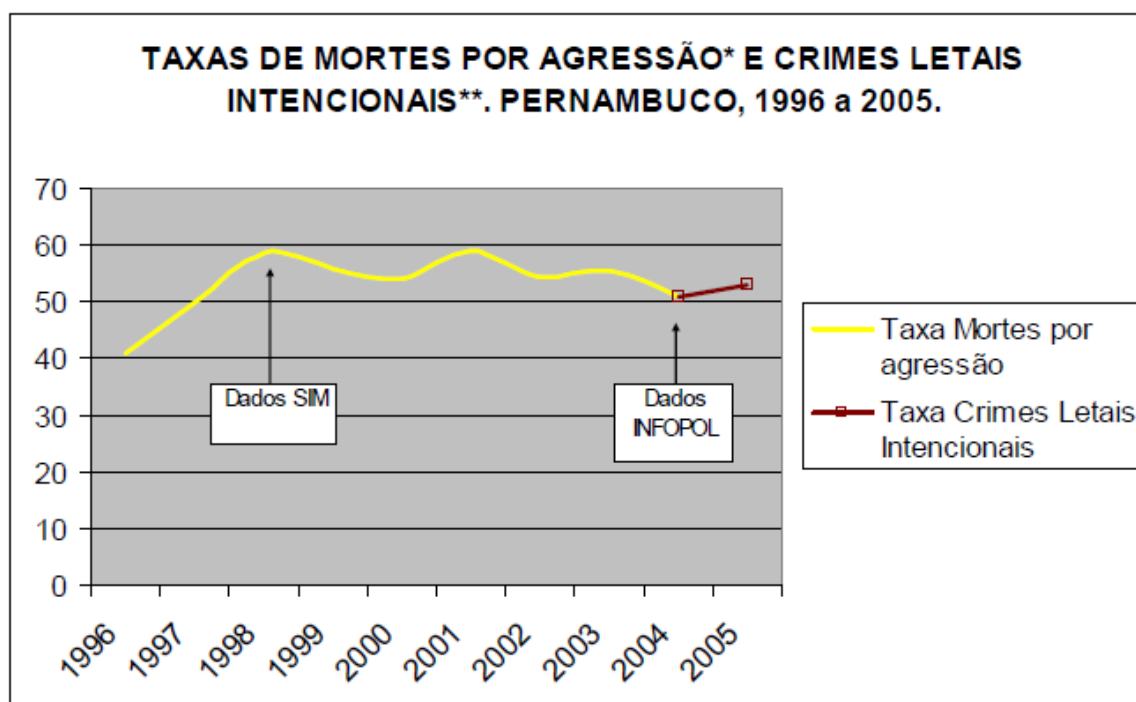
Como se pode perceber, o contexto socioeconômico do estado de Pernambuco, no período que antecede e durante a elaboração de uma política de segurança pública, revela forte insegurança por parte da população, uma vez que entendamos segurança como uma necessidade humana que precisa ser satisfeita em vários aspectos (Chiavenato, 1994) como saúde, trabalho, educação, entre outros. Esses são direitos humanos e de cidadania negados à população e que precisam ser garantidos a partir de uma visão ampla de segurança pública.

#### **6.1.2. O contexto da violência e criminalidade em Pernambuco**

Oficialmente o Governo do Estado trabalha com a denominação de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), que é utilizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e abrange quatro categorias de eventos, que são os homicídios dolosos, o roubo seguido de morte ou latrocínio, as lesões seguidas de morte e as mortes suspeitas. Os dados aqui apresentados para o período 1996/2004 têm por base o Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) e, entre 2004 e 2006, os dados são da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS/PE). As estatísticas oficiais com relação a esses crimes dão conta de que, em Pernambuco, no período compreendido entre 1996 e 2005, aproximadamente 42.000 pessoas foram assassinadas. Em 2005, esse número foi de 4.460 óbitos, representando um índice de 53 CVLIs para cada 100.000 habitantes. Desde 1998, apesar de leves flutuações, a cada ano, 4.000 pessoas morrem violentamente no estado (Gráfico 7).

No período entre 2000 e 2004, os 10 municípios mais violentos de Pernambuco foram Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Caruaru, Cabo de Santo Agostinho, Petrolina, Vitória de Santo Antão, Camaragibe e Garanhuns. Coincidentemente esses são também os municípios mais populosos, com mais de 100.000 habitantes cada, o que leva a crer que a criminalidade violenta em Pernambuco está principalmente concentrada nos grandes centros urbanos (Tabela 2).

Gráfico 7



\* Anos 1996 a 2004. Fonte: SIM/DATASUS/MS / \*\* Anos 2004 a 2006.

Nota: por 100.000 habitantes

Fonte: INFOPOL/GAEC/SDS-PE

Tabela 2: Dez municípios com maior número de mortes por agressão em Pernambuco. Período 2000 a 2004.

Município	Núm. de mortes (2000 a 2004)	Proporção de mortes diante do total (%)	Média anual de mortes no período 2000 a 2004
Recife	4.835	21,9	967
Jaboatão dos Guararapes	2.634	11,9	527
Olinda	1.839	8,3	368
Paulista	742	3,4	148
Caruaru	714	3,2	143
Cabo de Santo Agostinho	672	3,0	134
Petrolina	604	2,7	121
Vitória de Santo Antão	361	1,6	72
Camaragibe	342	1,5	68
Garanhuns	270	1,2	54
Total 10 municípios	13.013	58,9	2.600
<b>Total PERNAMBUCO</b>	<b>22.086</b>	<b>100</b>	<b>4.417</b>

Fonte: SIM/MS

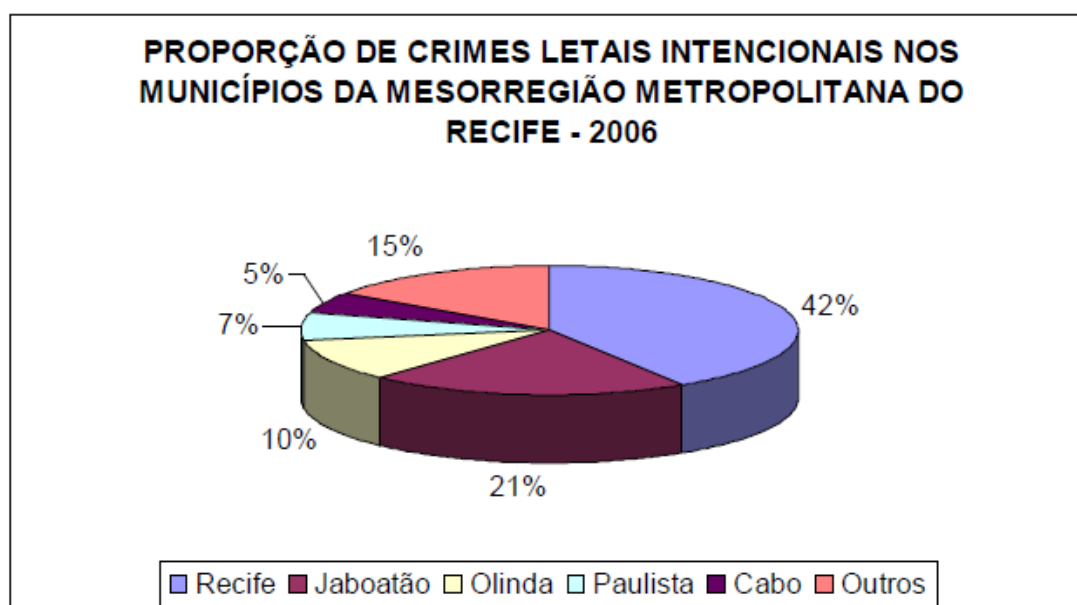
Vale notar que, dos 10 municípios supramencionados, seis fazem parte da RMR. No ano de 2006, foram computados pela polícia 2.658 crimes na RMR e, desses, 42% aconteceram no



Recife, 21% em Jaboatão dos Guararapes, 10% em Olinda, 7% em Paulista e 5% no Cabo de Santo Agostinho. Em virtude da sua alta densidade populacional, o Recife tem um papel importante na dinâmica da criminalidade na Região Metropolitana e no estado como um todo, porém outras cidades da RMR apresentaram, em alguns períodos, taxas de crimes violentos mais altas que as do Recife (Gráfico 8).

Nas regiões do Sertão, São Francisco, Zona da Mata e Agreste, de acordo com dados do Sistema de Mortalidade do Ministério da Saúde, existe uma certa estabilidade para essas regiões, ficando a taxa de mortalidade em 40 a 45 para cada 100.000 habitantes. Pequena flutuação foi observada nessas regiões entre 2004 e 2005, quando os dados apontaram para uma diminuição das mortes violentas, chegando a 35 por 100.000 habitantes em 2004. Em 2005, o índice voltou a crescer para 39,1 mortes por 100.000 habitantes.

Gráfico 8



Fonte: INFOPOL/SDS-PE

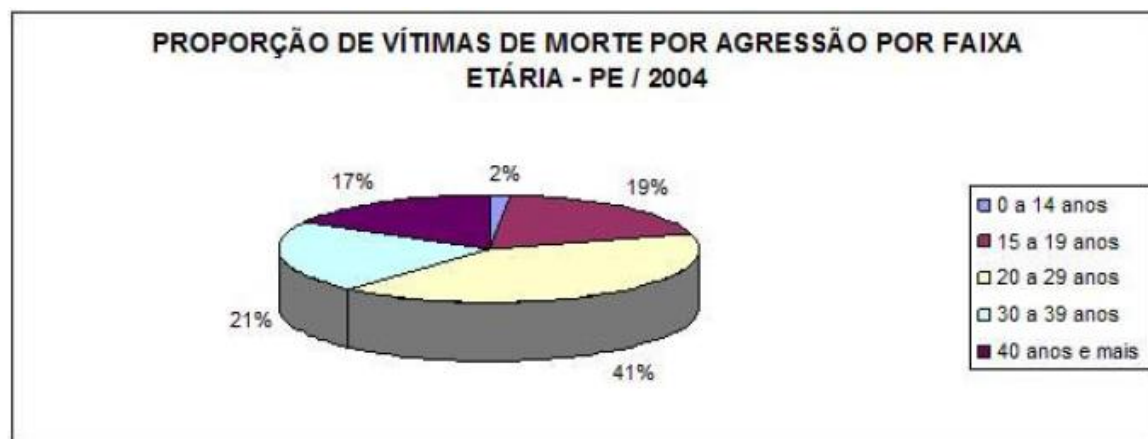
Existem, no estado de Pernambuco, 10 municípios com mais de 100.000 habitantes, cuja alta concentração demográfica parece ser responsável pela estabilidade apresentada por esses municípios em relação às taxas de crimes violentos e letais. Segundo dados do Ministério da Saúde de 2004, a média para esses municípios foi de 65,5 mortes para cada 100,000 habitantes. Entre esses municípios, Olinda ocupa o primeiro lugar no *ranking*, seguido de Jaboatão dos Guararapes, em segundo, Cabo de Santo Agostinho, em terceiro, e Recife em quarto.

As vítimas de crimes letais em Pernambuco são, em sua maioria, homens jovens. Ainda segundo dados dos SIM/MS de 2004, os homens, representaram 93,4% das vítimas, enquanto

que as mulheres, apenas 6,6%. A faixa etária entre 20 e 29 anos representou 41% do total de vítimas e a entre 30 e 39 anos compôs 21% desse total. As vítimas entre 15 e 19 anos representaram 19% e os adultos com mais de 40 anos ficaram na faixa dos 17%. As pessoas menores de 14 anos e vítimas de crimes violentos letais constituíram apenas 2% do total de pessoas vítimas desses eventos (Gráfico 9).

Observa-se, entretanto, que, com relação ao sexo das vítimas, a distribuição é desigual. De todas as mortes masculinas ocorridas, 83% estavam na faixa entre 15 e 39 anos e de todas as mortes femininas ocorridas apenas 70% estavam nessa faixa etária. Entre as vítimas do sexo feminino, 8% eram menores de 14 anos, enquanto que os homens representaram apenas 1% nessa faixa etária.

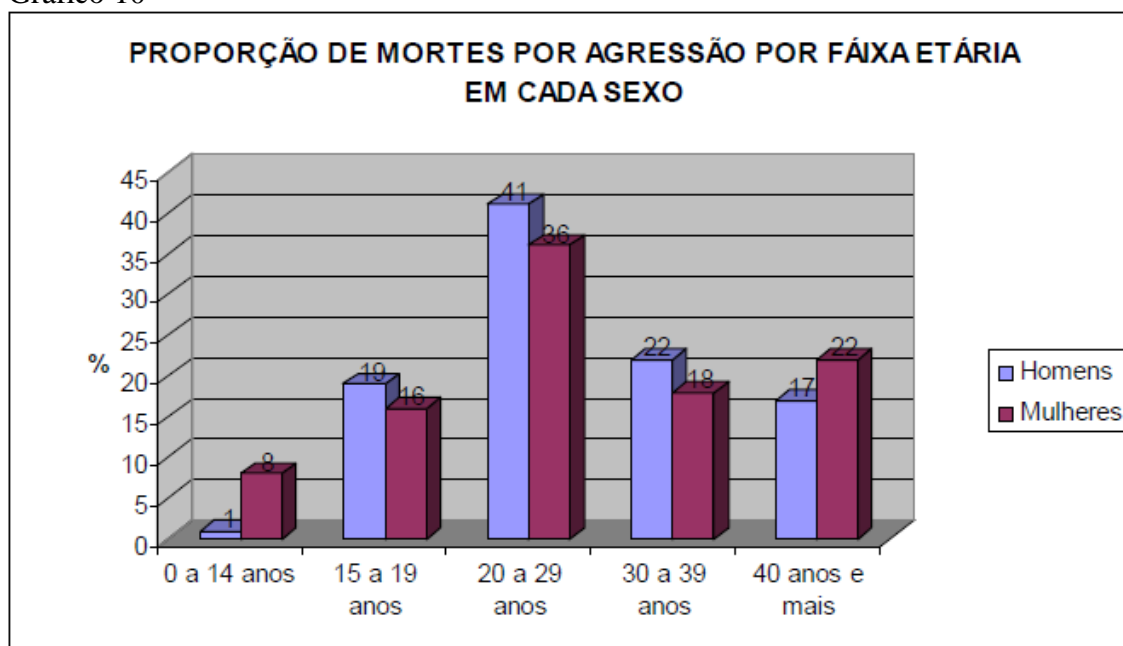
Gráfico 9



Fonte: SIM/MS

Também, levando-se em consideração os crimes praticados contra as mulheres, constatou-se que 22% estavam na faixa dos 40 anos em diante, superando o de homens nessa mesma faixa, que ficou em 17%. Ainda com relação ao sexo das vítimas de mortes violentas, em Pernambuco, no ano 2004, foram mortos 98 homens para cada 100.000 habitantes, enquanto que, em relação às mulheres, esse número foi de 6,5 para cada 100.000 habitantes. A proporção é de 15 homens para cada mulher assassinada no estado (Gráfico 10).

Gráfico 10



Fonte: SIM/MS

No que diz respeito à faixa etária, os dados demonstram a vulnerabilidade a que estão expostos os jovens, principalmente os que se encontram entre 20 e 29 anos, faixa na qual o número de mortes foi de 116 para cada 100.000 jovens. Já entre aqueles com idade variando entre 15 e 19 anos, o número de óbitos foi de 83,9 para cada 100.000 indivíduos nessa faixa etária. As chances para alguém morrer de morte violenta nestas faixas etárias foi 17 vezes maior para os homens do que para as mulheres (Tabela 3).

Tabela 3: Taxas de morte por agressão segundo faixa etária por sexo. Pernambuco, 2004.

IDADE	Homens	Mulheres	TOTAL	Sex Ratio
0 a 9 anos	1,31	0,85	1,1	1,53
10 a 14 anos	8,40	3,36	5,9	2,50
15 a 19 anos	158,01	9,42	83,9	16,78
20 a 29 anos	225,66	13,14	116,9	17,17
30 a 39 anos	153,77	8,24	76,9	18,66
40 a 49 anos	86,72	6,97	43,9	12,43
50 a 59 anos	69,91	4,41	34,2	15,87
60 a 69 anos	42,72	4,50	21,2	9,50
70 a 79 anos	36,86	4,65	19,0	7,93
80 anos e mais	25,72	1,66	11,7	15,46
<b>Total</b>	<b>97,91</b>	<b>6,48</b>	<b>50,7</b>	<b>15,10</b>

Nota: por 100.000 habitantes / Fonte: SIM/MS

Na Região Metropolitana, o número de homens que sofreram morte violenta é ainda maior, se comparado com o estado como um todo. Em 2004, esse número foi de 135,6 para

cada 100.000 homens. No interior, esse número ficou em 71 mortes para cada 100.000 homens. Com relação às mulheres, na RMR, o número também foi maior do que no interior do estado, na razão de 8 mulheres para cada 100.000; na metrópole, é de 5,3 para cada 100.000 no interior. A proporção entre homens e mulheres mortas foi de 17 para uma na RMR e de 13 para uma no interior do Estado (Tabela 4).

Tabela 4: Taxas de morte por agressão segundo região e sexo. Pernambuco, 2004.

SEXO	Homens	Mulheres	Total	Sex Ratio
RMR	135,6	8,0	68,4	17,0
INTERIOR	70,9	5,3	37,5	13,3
Total	97,9	6,5	50,7	15,1

Nota: por 100.000 habitantes

Fonte: SIM/MS

Existe ainda muita diferença entre as taxas de mortalidade violenta quando se cruzam dados de faixa etária com os das regiões do estado. Entre as idades de 15 e 19 anos, morrem 150,9 jovens para cada grupo de 100.000 na RMR, enquanto que, no interior, esse número é de 38,4 para cada 100.000 jovens. Isso significa que, em 2004, os jovens moradores da RMR, nessa faixa etária, tiveram quatro vezes mais chances de morrer de morte violenta do que os jovens do interior. Na faixa dos 20 aos 29 anos, observa-se um aumento do número de mortes violentas no interior, que atinge 83,4 para cada 100.000 habitantes, diminuindo a diferença entre as chances de morrer de morte violenta entre Região Metropolitana e interior, nessa faixa etária. Desse modo, as chances de um jovem morrer de morte violenta na RMR é duas vezes maior que no interior. Em se tratando de idosos, a situação se inverte, pois o número de idosos acima de 60 anos que são vítimas de crimes letais no interior é duas vezes o número da RMR. Isso significa que os idosos do interior do estado têm duas vezes mais chances de morrer de forma violenta que aqueles que vivem na Região Metropolitana (Tabela 5).

Levando-se em consideração sexo, faixa etária e região, percebe-se que, em 2004, na faixa dos 20 aos 29 anos, morreram 310 indivíduos do sexo masculino para cada 100.000 na RMR. No interior, esse número foi de 158 mortes para cada 100.000. Com relação às mulheres, observa-se o mesmo fenômeno, pois, na RMR, é bem maior o número de mulheres assassinadas do que no interior (Gráfico 11).

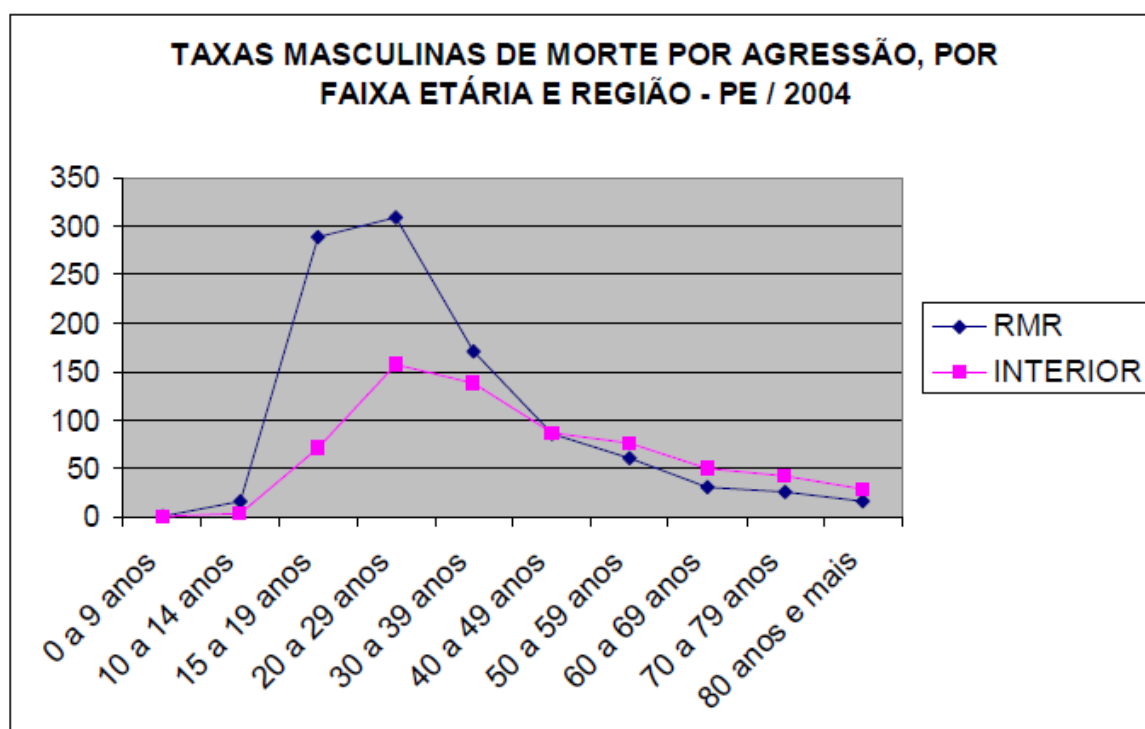
Tabela 5: Taxas de mortalidade por agressão, por idade e por região. Pernambuco, 2004.

IDADE	PERNAMBUCO	RMR	INTERIOR	Razão RMR/Interior
0 a 9 anos	1,1	1,6	1,2	1,3
10 a 14 anos	5,9	10,5	3,1	3,4
15 a 19 anos	83,9	150,9	38,4	3,9
20 a 29 anos	116,9	157,3	83,4	1,9
30 a 39 anos	76,9	83,3	71,0	1,2
40 a 49 anos	43,9	44,0	43,8	1
50 a 59 anos	34,2	30,1	37,4	1
60 a 69 anos	21,2	13,8	26,3	0,5
70 a 79 anos	19,0	11,2	23,8	0,5
80 anos e mais	11,7	5,6	14,8	0,4
<b>Total</b>	<b>50,7</b>	<b>68,4</b>	<b>37,5</b>	<b>1,8</b>

Nota: por 100.000 habitantes

Fonte: SIM/MS

Gráfico 11



Nota: por 100.000 habitantes

Fonte: SIM/MS

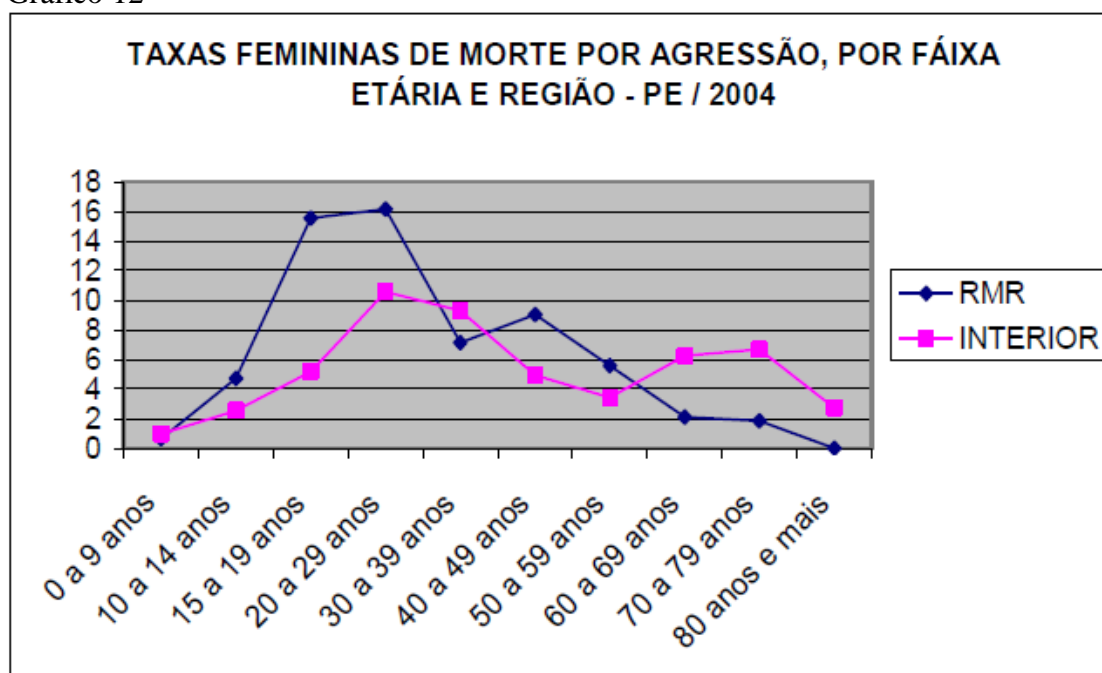
A principal diferença ocorre na faixa etária entre 15 e 19 anos, na qual as chances de uma jovem morrer violentamente na metrópole é três vezes maior do que no interior. Na faixa entre 70 e 79 anos, ocorre o contrário, morrendo mais idosos por morte violenta no interior do

que na Região Metropolitana. As chances de uma idosa morrer violentamente no interior, em 2004, eram quatro vezes maiores do que na RMR (Gráfico 12).

Segundo dados da SDS-PE, os crimes letais no estado ocorrem principalmente nos finais de semana e são praticados principalmente por arma de fogo. Em 2005, 51% dos eventos letais registrados em Pernambuco ocorreram entre a noite da sexta-feira e a madrugada da segunda-feira.

Em 2004, de acordo com dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, foram registrados, em Pernambuco, 36.814 crimes violentos contra o patrimônio, representando 447 eventos para cada 100.000 pessoas. Esse crime envolve todas as modalidades do roubo, como a transeuntes, comércio, residência, veículos, entre outros, que incluem algum tipo de violência inclusive, a extorsão por meio de sequestro.

Gráfico 12



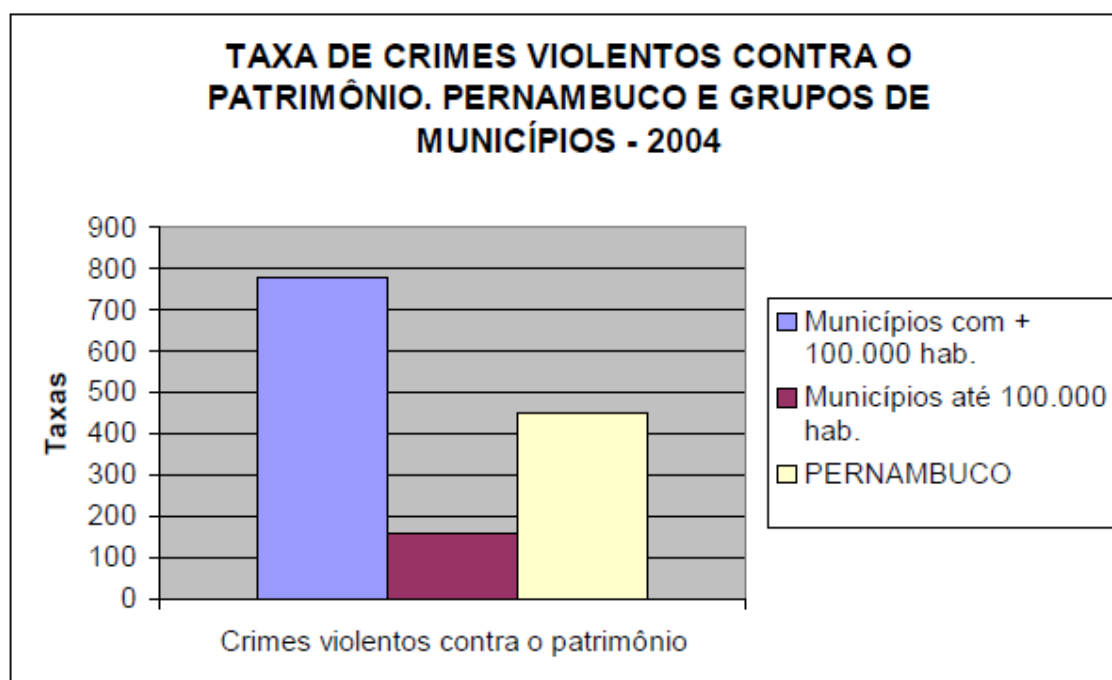
Nos dez municípios mais populosos de Pernambuco, com população acima de 100.000 habitantes, esse tipo de crime assume a taxa de 778 para cada 100.000 pessoas, maior que no restante do estado, cujo índice é de 161 para cada 100.000 pessoas. Comparada ao resto do estado, portanto, um morador dessas cidades tem cinco vezes mais chances de sofrer um crime violento contra o patrimônio (Gráfico 13).

Em 2004, foram registrados, em Pernambuco, 4.194 crimes violentos letais e intencionais, que incluem homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte,

e 1.776 crimes violentos não letais contra a vida, que abrangem a tentativa de homicídio, estupro, atentado violento ao pudor e torturas. As taxas desses crimes ficaram em 50,8 por 100.000 habitantes, para os letais, e 21,56 por 100.000, para os não letais. É interessante notar que, para os crimes letais, existe uma chance 2,1 vezes maior de ser vítima nos municípios mais populosos do que nos menos populosos, enquanto que, para os não letais, a chance é 2,5 vezes maior nos municípios com menor população.

Nos municípios mais populosos, a taxa de crimes letais e intencionais foi de 70 por 100.000, enquanto que, nos municípios com menor densidade populacional, a taxa foi de 33,25 para cada 100.000 pessoas. Já para os crimes não letais, a situação se inverte e essa relação foi de 29,64 por 100.000 para os municípios com menor população e de 12,19 por 100.000 para os municípios mais populosos.

Gráfico 13



Nota: por 100.000 habitantes

Fonte: SENASP/MJ

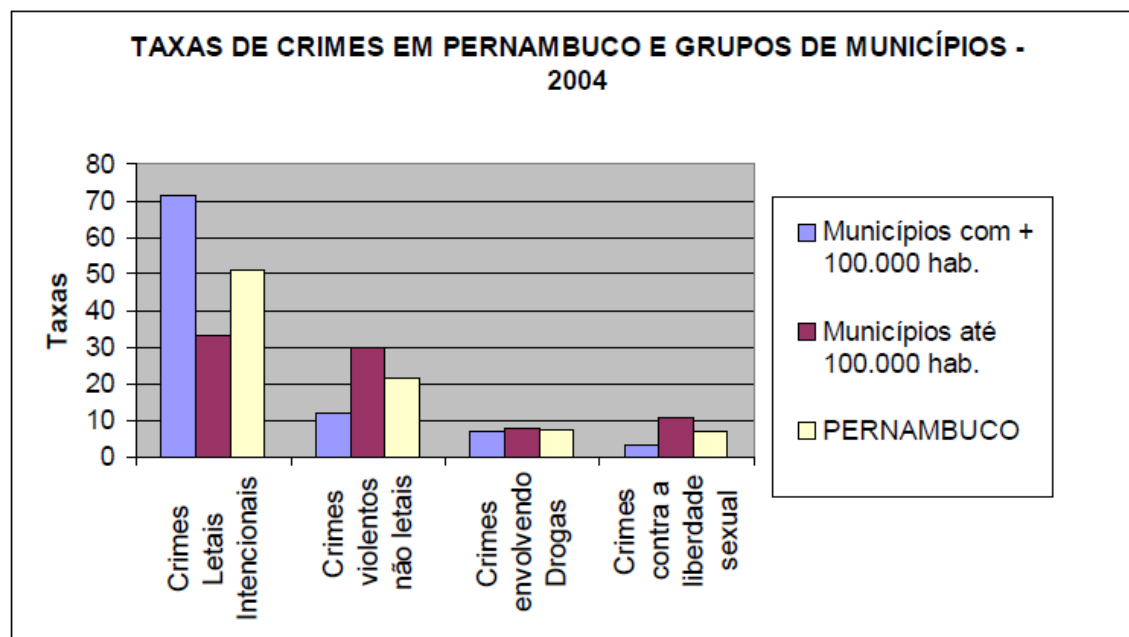
A categorização dos crimes sexuais abrange não só o estupro e atentado violento ao pudor, como também a tentativa de cometê-los. Isso para o ano de 2004, cujos dados estão sendo utilizados para caracterizar o estado de Pernambuco, no período dessa pesquisa, que vai de 2007 até 2011.<sup>10</sup> Em 2004, em todo o estado, esses crimes atingiram a cifra de 592 casos denunciados. É preciso compreender que essa cifra não representa a realidade do número de

<sup>10</sup> No ano de 2009 foi aprovada a nova lei dos crimes sexuais, cuja redação acaba com o tipo penal atentado violento ao pudor e inclui as ações descritas nesse crime no tipo penal estupro.

ocorrências desse tipo, uma vez que a subnotificação é comum nesses casos, por conta de diversos aspectos que não cabe discutir nesse momento. Não obstante essa subnotificação, os dados existentes dão conta de que, nos crimes sexuais, a taxa foi de 7,2 para cada 100.000 em Pernambuco. Nos municípios menos populosos, a incidência desse tipo de crime é maior do que nos mais populosos, ficando a taxa em 10,7 por 100.000 nos municípios com pequena população, e de 3,1 por 100.000 para os mais populosos. Isso implica dizer que as chances de alguém sofrer um crime sexual em municípios com baixo índice populacional é 3,2 vezes maior do que aquelas pessoas que residem em municípios com alto índice populacional.

Outra ocorrência criminal relevante são os crimes envolvendo drogas, que, em 2004, representaram 612 registros, numa proporção de 7,4 para cada 100.000 habitantes. Nesse tipo de crime, diferentemente dos demais, não se observaram diferenças significativas quanto a sua incidência nos municípios com maior ou menor população (Gráfico 14).

Gráfico 14



Nota: por 100.000 habitantes / Fonte: SENASP/MJ

Levando-se em consideração a incidência dessas outras modalidades de crimes nos municípios acima de 100.000 habitantes, observa-se que o Recife se destaca como tendo a maior incidência de crimes violentos contra o patrimônio do estado. Em 2004, foram registrados 18.383 casos, representando 49,96% de todo o estado com uma taxa de 1.284 casos para cada 100.000 habitantes. Olinda vem em segundo lugar com uma taxa de 876 para cada 100.000 e Caruaru, Camaragibe e Jaboatão vêm logo em seguida com uma média de 500 registros para



cada 100.000 habitantes. Os outros municípios que compõem o grupo daqueles com alto índice populacional apresentaram uma taxa em torno 446 registros por 100.000 habitantes (Tabela 6).

No que diz respeito aos crimes violentos letais e não letais, observa-se que Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Recife, que têm um alto índice de crimes letais, apresentam baixa incidência dos não letais, inferiores a 10 por 100.000. O Cabo de Santo Agostinho se diferencia dos outros municípios ao apresentar taxas elevadas em ambas as modalidades de crimes, e Caruaru, Petrolina e Garanhuns apresentam taxas de crimes letais menores que o grupo formado por Jaboatão, Olinda e Recife, mas com taxas maiores de crimes violentos não letais.

Tabela 6: Taxas de crimes (tipos principais) nas cidades com mais de 100.000 habitantes. Pernambuco, 2004.

	<b>Crimes violentos contra o patrimônio</b>	<b>Crimes Letais Intencionais</b>	<b>Crimes violentos não-letais</b>	<b>Crimes envolvendo Drogas</b>	<b>Crimes contra a liberdade sexual</b>
Cabo	385,34	80,13	26,30	6,12	6,12
Camaragibe	532,09	39,12	12,09	0,71	5,69
Caruaru	560,73	67,45	21,13	25,20	8,90
Garanhuns	190,95	71,20	26,70	14,56	8,90
Jaboatão	458,82	94,06	5,00	2,58	1,45
Olinda	876,01	87,94	12,94	5,55	2,91
Paulista	364,55	54,45	6,01	3,89	2,12
Petrolina	320,37	48,08	28,18	17,41	0,83
Recife	1248,29	68,34	9,57	4,95	2,51
Vitória*	172,99	60,67	7,38	0,82	0,82
Municípios + 100.000 hab	778,30	71,37	12,19	6,84	3,12
Municípios – 100.000 hab	160,92	33,26	29,64	7,94	10,69
PE	446,83	50,89	21,56	7,43	7,19

Nota: por 100.000 habitantes

\* Dados de Vitória com 50% das delegacias cobertas, exceto crimes violentos letais intencionais.

FONTE: SENASP/MJ

Com relação aos crimes sexuais e aqueles envolvendo drogas, os mesmos apresentam taxas mais elevadas nos grandes municípios do interior do estado. Na região do Agreste, Caruaru e Garanhuns são as cidades que registram maior incidência desses crimes. Caruaru registrou 25 casos por 100.000 nos eventos criminais envolvendo drogas, e Garanhuns, 8,9 crimes sexuais por cada 100.000 habitantes.

A cidade de Petrolina fica em segundo lugar no estado com relação aos crimes envolvendo drogas, com 17,4 ocorrências por 100.000, o que se justifica em virtude da proximidade do município com o chamado Polígono da Maconha. Em relação aos crimes sexuais, entretanto, Petrolina apresenta baixa incidência, na ordem de 0,83 ocorrências para cada 100.000 habitantes. Já as cidades do Cabo de Santo Agostinho e Camaragibe apresentam

uma considerável incedência de crimes sexuais, cuja taxa chega a 6 registros por cada 100.000 habitantes.

A violência e criminalidade é também parte da insegurança experimentada pela população do estado de Pernambuco, sendo, ao mesmo tempo, causa e efeito da insegurança. É causa quando gera medo nas pessoas e é efeito quando sofre influência da questão social. Não se pode creditar apenas a causas socioeconômicas o surgimento da violência e criminalidade, mas, sabe-se que a desigualdade social tem forte influência nos índices de violência.

Tanto as condições socioeconômicas quanto de violência e criminalidade geram insegurança para a população em diversas áreas, seja quanto à necessidade humana de trabalho ou saúde quanto de garantia da integridade física ou do patrimônio. A segurança pública, portanto, é ampla e constitui um amálgama de vários direitos que precisam ser garantidos sob a égide dos direitos humanos e de cidadania.

## **6.2. Política de segurança pública e intersetorialidade nos documentos oficiais**

### **6.2.1. A concepção de segurança pública**

Uma das categorias que utilizamos para poder analisar os dados e entender como vem se materializando a intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco foi a de concepção de segurança, isto porque a intersetorialidade na política de segurança pública está intrinsecamente vinculada a uma visão ampliada da segurança em contraposição a uma visão restrita da mesma. Perceber a segurança pública de forma restrita é entendê-la limitada tão somente à garantia da integridade física e do patrimônio das pessoas, enquanto que percebê-la em uma perspectiva ampliada significa entender a segurança pública como um direito humano que vai além da mera garantia da incolumidade das pessoas ou do patrimônio, como reza nossa Carta Constitucional de 1988.

Uma visão ampliada de segurança vai entendê-la como garantia não apenas da integridade física e do patrimônio, mas também como garantia dos direitos à saúde, educação, trabalho, assistência social entre outros, daí porque, em uma perspectiva ampliada de segurança pública, esta visa à garantia os direitos humanos e de cidadania. Essa garantia, portanto, vai depender de uma ação articulada entre a política de segurança e as demais políticas públicas.

A concepção de segurança predominante no estado, se mais restrita ou mais ampliada, vai determinar as ações que serão desenvolvidas pelo poder público na área da política de segurança. Se mais restrita, vai enfatizar ações de coerção e repressão à criminalidade,

enfatizando os órgãos policiais como principais implementadores da política de segurança pública. Por outro lado, se a visão de segurança pública do ente estatal for mais ampliada, este deverá enfatizar ações das diversas políticas públicas, visando uma real segurança para a população. Essas ações das diversas políticas estatais, que deverão estar voltadas para a garantia dos direitos humanos e de cidadania, só poderão ter efetividade se acontecerem de forma intersectorializada. Desse modo, para atender à demanda por segurança da população, dentro de uma perspectiva ampliada, é imprescindível que o princípio da intersectorialidade esteja incorporado ao aparato estatal.

Neste trabalho, fica demonstrado que, no interior do aparato estatal em Pernambuco, durante o período estudado, as duas visões de segurança pública coexistem, embora com predominância de uma sobre a outra. A visão restrita é amplamente enfatizada, enquanto que a ampliada aparece nos documentos analisados de forma secundária. Isso remete a uma contradição interna ao poder público estadual quanto ao implemento de uma proposta de segurança pública para o estado.

É possível perceber uma visão ampliada de segurança presente na proposta do programa Governo Presente, formalizado pela Lei 14.357 e que compõe o *corpus* de análise desta pesquisa. Este programa tinha como objetivo desenvolver ações integradas das diversas secretarias de governo em áreas consideradas de maior vulnerabilidade social por conta dos altos índices de criminalidade registrados nas mesmas. No artigo primeiro da referida lei vamos encontrar que:

Fica instituído o Programa Governo Presente de Ações Integradas para Cidadania, inserido no Plano Estadual de Segurança Pública, Pacto Pela Vida, estratégia de prevenção social da violência e de intervenção estruturada de uma Política Integrada de Desenvolvimento Social nos Territórios Especiais de Cidadania.

Apesar de o programa Governo Presente apontar para uma proposta de segurança pública orientada para uma visão mais ampliada de segurança, quando fala em ações a serem desenvolvidas de forma integrada, também está influenciado por uma visão restrita de segurança, uma vez que seu foco de atuação visa à redução dos chamados crimes violentos letais e intencionais (CVLI).

A preocupação principal do Governo do Estado não é com a garantia dos direitos humanos e de cidadania da população, mas, com a redução dos índices de criminalidade e, em particular, dos crimes contra a vida. Isso fica claro quando, na apresentação do Pacto pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública, o governo diz que:

Tanto o Plano quanto o Fórum Estadual de Segurança Pública estão diretamente vinculados ao Pacto pela Vida, grande concertação de ações e esforços, coordenadas pelo Governador Eduardo Campos, com o objetivo fundamental de reduzir a violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida. (PERNAMBUCO, 2007, p. 13).

Chama atenção o universo prioritário de atuação do programa Governo Presente, colocado no parágrafo III, do artigo quinto, Lei 14.357, e que é constituído por grupos “caracterizados por situações de risco e por fragilidades individuais e/ou coletivas na inclusão social”. São eles: egressos do sistema de medidas socioeducativas; adolescentes em progressão de medidas socioeducativas; egressos do sistema prisional; reeducandos do sistema penitenciário em regime de progressão de pena; usuários e dependentes de drogas e pessoas em situações de ameaças.

Não podemos negar que o tema dos direitos humanos, inerente a uma visão ampla de segurança pública, também aparece nos documentos oficiais que compõem o *corpus* de análise, embora de forma bastante frágil. Ele aparece apenas duas vezes no total de documentos oficiais analisados, mais especificamente no Plano Estadual de Segurança Pública, o que nos faz inferir uma omissão da gestão estadual em associar a segurança pública à garantia dos direitos humanos. Ainda na apresentação do PESP, vamos encontrar que uma das bases do Plano é a: “Articulação entre Segurança Pública e Direitos Humanos, em que a garantia do direito à vida é a principal meta.” (PERNAMBUCO, 2007, p. 13). Mais adiante, na linha de ação Repressão Qualificada da Violência, o plano coloca que: “É exatamente por este motivo que a coercitividade está incorporada como eixo central do PESP-PE e está diretamente relacionada à garantia da realização dos direitos humanos, especialmente dos direitos à vida e à liberdade.” (PERNAMBUCO, 2007, p. 63).

Observa-se que, mesmo tratando dos direitos humanos, o PESP restringe a atuação da segurança pública apenas à garantia do direito humano à vida e à liberdade, que são, não por acaso, os direitos humanos de primeira geração, defendidos inicialmente pela burguesia e colocados inclusive na Declaração de Filadélfia. Mais uma vez, de forma contraditória, são colocadas as concepções restrita e ampliada de segurança na proposta governamental, onde a defesa do direito à vida remete ao enfrentamento aos crimes contra a vida, os CVLIs, que demandam ações principalmente policiais.

O tema dos direitos humanos, por outro lado, não aparece no programa de governo para a segunda Gestão Eduardo Campos, caracterizando o que Bardin chama de indicador por

ausência. Se não está colocado no programa de governo, é porque não é um tema relevante para o governo.

Por outro lado, a visão restrita de segurança pública aparece muito claramente no *corpus* de análise, através das unidades de registro levantadas. A preocupação principal do Governo do Estado é com a garantia da integridade física e do patrimônio das pessoas, daí a ênfase no enfrentamento aos crimes contra a vida e ao patrimônio. Logo na apresentação do PESP temos que:

Finalmente, pode ser dito que a META ESTRUTURANTE do Plano Estadual de Segurança Pública é construir um conjunto de ações SISTÊMICAS de curto, médio e longo prazo, que, definindo e monitorando responsabilidades, busque interromper o crescimento da violência criminoso em Pernambuco, e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida. (PERNAMBUCO, 2007, p. 15).

Ao dizer que vai distribuir e monitorar responsabilidades, o poder público busca atender o preceito colocado no artigo 144 da Constituição Federal, que diz ser a segurança pública dever do Estado e responsabilidade de todos. Essa responsabilidade deverá, portanto, ser dividida entre sociedade e Estado. Essa distribuição de responsabilidades deverá ocorrer também entre as esferas de governo municipal, estadual e federal e entre os poderes executivo, judiciário e Ministério Público.

A preocupação com os crimes violentos contra o patrimônio (CVP) aparece mais claramente no Relatório Anual de Ação do Governo 2010, onde está relatada a diminuição desse tipo de crime por conta da adoção de novas tecnologias, como “a implantação das câmeras de videomonitoramento, dos rádios digitais e da Operação Quadrante da Polícia Amiga.” (PERNAMBUCO, 2011, p. 144).

Uma concepção restrita de segurança pública, voltada tão somente para a proteção da integridade física e do patrimônio das pessoas, vai redundar em ações de enfrentamento à criminalidade, implementadas pelos órgãos policiais, por meio de ações repressivas e coercitivas. Enquanto o tema dos direitos humanos aparece apenas duas vezes nos documentos oficiais, trabalhados nesta pesquisa, o tema da dimensão repressiva e coercitiva aparece 12 vezes.

No PESP (PERNAMBUCO, 2007, p. 13), vamos encontrar referência à “compatibilização da qualificação da dimensão repressiva e coercitiva – baseada na incorporação da inteligência, informação, tecnologia e gestão – com uma forte ênfase sobre os aspectos de prevenção social e específica da criminalidade violenta.” No Relatório Anual de

Ação do Governo 2010, temos que: “O Pacto incorpora e integra ações preventivas e repressivas por meio de diversos atores sociais e agentes públicos.” (PERNAMBUCO, 2011, p. 130) e, no Programa de Governo O Novo Pernambuco, está colocado que: “O Governo de Pernambuco propõe novos investimentos em Inteligência Policial, com o foco na repressão qualificada.” (PERNAMBUCO, 2010, p. 29).

Essa ênfase na coerção e repressão evidentemente não é por acaso, mas tem por base a compreensão de que a insegurança resulta tão somente da violação ao direito à vida e ao patrimônio, sendo essa violação perpetrada por pessoas que infringem as normas estabelecidas na sociedade capitalista. A partir dessa perspectiva, portanto, é preciso reprimir e coagir aqueles que, agindo de forma violenta, agridem os direitos à vida e ao patrimônio das pessoas. Ocorre que, como já foi dito, essa é uma visão limitada de segurança, pois, o sentimento de segurança depende da garantia de outros direitos, como saúde e educação e não apenas dos que dizem respeito à vida e ao patrimônio.

A partir da análise dos documentos oriundos do Governo do Estado, já citados anteriormente, identifica-se uma ênfase nas ações policiais como meio de reduzir os crimes contra a vida e contra o patrimônio. Essa ênfase nas ações policiais se expressa tanto na preocupação com o aumento do efetivo policial quanto no reaparelhamento das polícias. Em relação ao aumento do efetivo policial, temos que:

O reacompletamento dos quadros de segurança do estado é uma das prioridades da atual gestão. Em todas as forças, as contratações têm atingido índices significativos, recolocando o efetivo disponível dentro do necessário, visando à melhoria dos resultados e o alcance das metas propostas. (PERNAMBUCO, 2011, p. 134).

A preocupação com o reaparelhamento das polícias também é uma constante. O governo coloca como avanço da gestão que terminou em 2010 a maior compra de equipamentos para as polícias já realizada. “Foram adquiridas, em 2010, 2.936 pistolas, no escopo do Programa de Aquisição de Armamentos.” (PERNAMBUCO, 2011, p. 136). O governo também preocupa-se em mostrar que, nesse mesmo ano, foi ampliada a frota de veículos das polícias civil e militar.

Outro aspecto que reforça a perspectiva restrita de segurança na orientação da política de segurança pública em Pernambuco, enfatizando as ações policiais no enfrentamento aos CVLIs, é o alcance das metas de redução desses crimes como mais um critério para promoção dos policiais militares. No ano seguinte, o Governo do Estado criou o Prêmio de Defesa Social (PDS) para premiar policiais civis e militares em função de seu desempenho no processo de redução dos CVLIs.

A ênfase em uma concepção restrita de segurança voltada para coerção e repressão também vai reverberar na construção de locais de encarceramento para homens e mulheres. No programa de governo para a segunda gestão, vem colocado como um dos avanços conseguidos pela Gestão Eduardo Campos o aumento da oferta de vagas nos principais presídios do estado: “No que tange ao sistema prisional, foram ofertadas novas vagas, com a requalificação do Presídio Professor Aníbal Bruno, a ampliação da Colônia Penal Feminina de Paratibe e a reforma de cadeias públicas.” (PERNAMBUCO, 2010, p. 28).

Para concluir este item de nossa análise, transcreveremos abaixo trecho do Relatório Anual de Ação do Governo 2010, que é emblemático para se compreender a concepção restrita de segurança que orienta a política de segurança pública em Pernambuco. Toda fragilidade da segurança pública no Estado é atribuída a falhas na implementação do sistema de justiça criminal constituído pela polícia, Judiciário e Ministério Público.

Ficava patente a fragilidade da Política de Segurança Pública quando foram diagnosticados os pontos críticos do sistema de contenção da criminalidade: a ausência de prevenção social da criminalidade; os baixos índices de prisão em flagrante, de instauração e conclusão de inquéritos; o déficit da custódia provisória e na definitiva; a baixa capacidade do Ministério Público e do Poder Judiciário nas denúncias e na conclusão dos processos; as baixas taxas de cumprimento de mandados de prisão e a ausência de ressocialização, quadro agravado com a superlotação do sistema prisional. (PERNAMBUCO, 2011, p. 132).

### **6.2.2. O princípio da intersetorialidade na política de segurança pública**

A intersetorialidade diz respeito à uma articulação entre políticas públicas, visando conseguir uma maior eficácia dessas políticas na consecução de seus objetivos, isso do ponto de vista não só da execução como também do planejamento. A intersetorialidade implica ainda em uma troca de experiências e saberes não apenas entre as próprias políticas públicas, mas também entre estas e a sociedade. Essa troca de saberes, experiências e envolvimento da sociedade civil na própria execução e controle das políticas só vai ser possível a partir da participação da sociedade nos mecanismos de decisão do Estado. A articulação entre as políticas e a sociedade vai determinar um outro elemento crucial para o processo da intersetorialidade, que é o trabalho em rede. Por outro lado, uma ação intersetorializada entre políticas públicas, para colher os melhores resultados, deverá ocorrer em bases territoriais.

De acordo com estudiosas como Inojosa (2001) e Pereira (2012), entre outras, a articulação entre as políticas públicas, a participação da sociedade, o trabalho em rede e a territorialidade são, portanto, elementos intrínsecos à intersetorialidade. A partir desse

pressuposto teórico e dos objetivos a que nos propomos com este estudo, trabalhamos a categoria intersectorialidade e suas subcategorias – articulação entre políticas públicas, participação da sociedade, trabalho em rede e territorialidade – como fundamentais para se compreender a materialização da intersectorialidade na política de segurança pública em Pernambuco.

De início, procuramos recortar do *corpus* de análise as unidades de registro que nos pudessem informar sobre a categoria intersectorialidade, relacionada à política de segurança pública de uma forma geral, para depois recortar dos textos dos documentos as unidades de registro que nos pudessem informar sobre as subcategorias da intersectorialidade. Com base nessas subcategorias, foi possível inferir sobre a materialização da intersectorialidade na política de segurança pública em Pernambuco.

O tema da intersectorialidade está presente nos documentos oficiais analisados nessa pesquisa, embora secundariamente. Isso não é difícil de explicar, tendo em vista que a política de segurança pública no estado obedece a uma concepção restrita de segurança, o que a enclausura em ações setoriais da esfera policial. A intersectorialidade pressupõe uma concepção ampliada de segurança que demande ações das diversas políticas que compõem o aparelho de Estado.

No Plano Estadual de Segurança Pública (PERNAMBUCO, 2007, p. 13), vamos encontrar a “transversalidade e integralidade das ações de segurança pública, a serem executadas por todas as secretarias de Estado de forma não fragmentada” como um das bases onde está assentada a concepção de segurança pública do governo estadual.

Por outro lado, a Lei 14.357, que institui o programa Governo Presente, no parágrafo quarto, de seu artigo terceiro, coloca, como uma das diretrizes do programa, a “intersectorialidade e integração sistêmica das ações de Políticas Públicas Estaduais nos Territórios, observados os três níveis de governo.”

O plano secundário em que é relegada a intersectorialidade da gestão estadual se expressa na pouca atenção dada ao programa Governo Presente. Apesar de o mesmo ser o espaço privilegiado de implementação da intersectorialidade na política estadual de segurança pública, apenas dois parágrafos são gastos para relatar as ações do mesmo no Relatório da primeira Gestão Eduardo Campos. Nesses dois parágrafos, encontramos que:

O Programa Governo Presente – Ações integradas para a Cidadania é uma articulação de dez secretarias de Estado que, juntas, e de maneira coordenada, levam programas e projetos de inclusão social e produtiva aos moradores de áreas vulneráveis da Região Metropolitana do Recife. Fruto do Pacto Pela Vida, o programa começou pelo Bairro de Santo Amaro, em novembro de



2008, e ao final de 2009 estava instalado nos bairros do Ibura (três áreas), Peixinhos, Prazeres, Pina, Boa Viagem, Imbiribeira, Coque, Ponte dos Carvalhos e Nova Descoberta.

Em 2010, quatro novos territórios foram agregados ao Programa: Várzea, Jordão, Arthur Lundgren I e Artur Lundgren II. (PERNAMBUCO, 2010, p. 148).

O fato de as ações do Governo Presente serem relatadas em apenas dois parágrafos parece significativo, pois dá a impressão de haver pouco a relatar e que, na verdade, poucas ações foram desenvolvidas. Não obstante, está relatado que o programa Governo Presente encontrava-se já instalado em diversas áreas da cidade. Quando a gestão é indagada sobre o desenvolvimento das ações do programa, o exemplo dado é sempre o do bairro de Santo Amaro, considerado uma das áreas da cidade do Recife com altos índices de criminalidade.

De acordo com o programa de governo O Novo Pernambuco (2010, p. 26), as atividades do programa Governo Presente consistiam de: “Ações como mediação de conflitos, programas esportivos no contraturno escolar, palestras sobre prevenção de drogas, implantação de bibliotecas comunitárias, entre outras”.

Um outro elemento que remete para a irrelevância dada pelo Governo do Estado à intersectorialidade na política de segurança pública, no período estudado, é o fato de o programa Governo Presente haver sido lançado em novembro de 2008, com uma ação no bairro de Santo Amaro, mas que passou quase três anos para ser formalizado (2011), donde se pode inferir uma não priorização do mesmo pela gestão pública estadual. Ao que parece, não houve a chamada vontade política para formalização imediata do programa.

Vale notar ainda que, em uma unidade de registro recortada do Relatório Anual de Ação do Governo 2010 (PERNAMBUCO, 2011, p. 132), aparece a palavra sinérgica bastante utilizada por Inojosa (2011) ao tratar da intersectorialidade:

A execução dessas ações pelos diversos atores envolvidos, no limite de sua governança, de forma sinérgica e complementar, pretende otimizar esse fluxo, restaurando uma Política de Segurança Pública que seja efetiva na redução dos índices de criminalidade em nosso estado.

De acordo com a norma culta, sinergia é a combinação de vários fatores que contribuem para uma ação coordenada. Apesar de simbólica, ao expressar a intersectorialidade, a palavra sinergia só aparece uma única vez nos documentos oficiais que formam o *corpus* de análise. De outro modo, observa-se ainda nessa unidade de registro o constante reforço à ideia de uma segurança pública restrita, quando o documento fala na restauração de uma política de segurança pública que seja efetiva na redução dos índices de criminalidade.

### 6.2.2.1. A articulação entre políticas públicas

A articulação entre políticas públicas é imanente à intersetorialidade, pois a busca por um trabalho intersetorializado demanda o rompimento do enclausuramento em setores a partir da articulação entre as diversas políticas de Estado. No caso da segurança pública, a partir de uma visão ampliada da mesma, que garanta direitos humanos e de cidadania, o trabalho intersetorial torna-se imprescindível. Desse modo, trabalhamos a articulação entre políticas públicas como uma subcategoria importante para percebermos como vem se materializando a intersetorialidade na política de segurança pública em Pernambuco.

Observa-se que, apesar de os documentos oficiais tratarem da intersetorialidade, a articulação entre políticas públicas é um tema que aparece poucas vezes referendado nos documentos oficiais analisados. Quando os documentos tratam da articulação ou integração entre políticas públicas, a referência é sempre ao programa Governo Presente, já que esse programa se destina a promover a articulação entre as políticas de governo com foco na redução dos CVLIs. No programa de governo O Novo Pernambuco, vamos encontrar que: “O programa Governo Presente, instalado em 14 territórios, disponibiliza – de forma articulada – serviços de 15 secretarias de Estado.” (PERNAMBUCO, 2010, p. 26).

Ocorre que, como já vimos, na estrutura de governo, o programa Governo Presente não é prioridade e a intersetorialidade é mais um discurso do que uma prática efetiva, o que leva a se concluir que a articulação entre as políticas de Estado promovidas pelo programa também ocorre de forma bastante incipiente. Na verdade, para existir articulação entre políticas públicas no âmbito do Estado, é preciso romper com a prática setorializada das ações e, no caso da política de segurança pública, entender ainda a segurança de forma ampliada e não restrita.

Por outro lado, no inciso terceiro, do artigo quarto, da Lei 14.357, vamos encontrar que um dos objetivos do programa Governo Presente é: “integrar as ações de políticas públicas de promoção de direitos e prevenção social da violência,” donde se infere que a garantia de direitos está sempre associada à prevenção da violência e, principalmente, àquela que atinge o patrimônio ou a integridade física das pessoas, o que reforça uma compreensão restrita de segurança pública.

Vale ressaltar ainda que, às vezes, os conceitos de integração e articulação são usados indistintamente embora exista uma diferença entre eles. Na verdade, integrar ações de políticas públicas é diferente de articulação entre políticas públicas. A articulação implica em intersetorialidade, na qual as ações são planejadas e implementadas conjuntamente,

proporcionando uma troca de saberes e experiências para a consecução de objetivos. A integração de ações diz respeito só à implementação conjunta dessas ações.

Embora a articulação entre políticas públicas apareça principalmente na Lei 14.357, conseguimos recortar uma única unidade de registro do Plano Estadual de Segurança Pública que trata dessa articulação. Essa unidade tem a seguinte redação: “Deste modo, nem todas as ações estão sob a responsabilidade da pasta de Defesa Social, muitas estão sob responsabilidade de outras pastas setoriais e de esferas diferenciadas de governo e da administração.” (PERNAMBUCO, 2007, p. 116). Observa-se mais uma vez uma contradição interna ao aparelho de Estado, que, mesmo focando suas ações de forma setorializada na polícia, a partir de uma visão restrita de segurança pública, em alguns momentos, propõe ações articuladas e intersectorializadas entre as políticas estatais, apontando para uma compreensão mais ampliada de segurança.

#### **6.2.2.2. O lugar da participação da sociedade civil na política de segurança pública**

Outro elemento intrínseco à intersectorialidade é a participação da sociedade civil. Não se pode falar em ação intersectorial de políticas públicas sem que haja a participação da sociedade em todo o processo, daí porque utilizamos a participação da sociedade como uma das subcategorias que também nos ajudasse a esclarecer sobre como vem se desenvolvendo a intersectorialidade na política de segurança pública em Pernambuco.

Para perceber o que os significantes contidos nos documentos poderiam nos revelar quanto aos seus significados, no que diz respeito à participação da sociedade nas políticas públicas, extraímos dos textos cinco unidades de registro. São elas: participação social, participação e controle social, participação e protagonismo individual e social, participação comunitária e participação e cooperação social.

Os temas colocados nessas unidades condizem com as melhores expectativas dos estudiosos ou militantes da participação da sociedade nas políticas de Estado. Temos expressos nessas unidades a participação social, inserida em um modelo democrático de gestão, o controle social desde a formulação até a execução das ações de segurança pública, o protagonismo individual e social, a participação comunitária e a cooperação social. É o que se depreende a partir das unidades de contexto, de onde essas unidades de registro foram recortadas. As unidades de contexto são: “Desenvolver o modelo de Gestão Democrática organizado em instâncias de participação social” (PERNAMBUCO, 2011); “Participação e controle social desde a formulação das estratégias até a execução das ações de segurança pública”

(PERNAMBUCO, 2007, p. 13); “Participação e protagonismo individual e social no desenvolvimento de ações e no exercício de inserção cidadã” (PERNAMBUCO, 2011); “Segurança cidadã e prevenção de riscos, mediação de conflitos e de participação comunitária na defesa social” (PERNAMBUCO, 2011); “Mobilizar a participação e cooperação social no desenvolvimento das ações de prevenção social da violência e na difusão de valores éticos.” (PERNAMBUCO, 2011).

Apesar da aparência, que pode levar a uma compreensão de que a participação está inserida na política de segurança pública em Pernambuco, uma análise do conteúdo dos documentos nos permite chegar a uma compreensão mais aprofundada da essência do fenômeno. No que podemos observar, a maior frequência das unidades de registro ocorre na Lei 14.357, que cria o programa Governo Presente. A participação, portanto, não está disseminada por todo o *corpus* de análise. No Relatório Anual de Ação do Governo 2010, a participação da sociedade não é citada e no programa de governo Novo Pernambuco, no que diz respeito à segurança pública, ela também não é lembrada.

Apesar de a participação vir amplamente colocada na Lei 14. 357, que formalizou o programa Governo Presente, e no Pacto pela Vida – PESP, até o período cingido por esta pesquisa, o Governo do Estado não havia instalado a instância de participação social proposta no PESP, que foi o Conselho Estadual de Segurança Pública, nem dado incentivo à formação dos Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança Pública. Essa proposta encontra-se em um projeto do PESP com a seguinte redação:

Projeto que tem como objetivo a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública, enquanto um canal de participação e controle sobre as políticas de Segurança Pública nos níveis estadual e regional, assim como o incentivo à formação dos Conselhos Municipais e Comunitários, provendo uma ampla rede de mobilização, articulação e participação popular em torno da Segurança Pública. Vale salientar que para esta ação é fundamental a participação não só dos governos, mas dos demais poderes e instâncias. (PERNAMBUCO, 2007, p. 141).

Como as ações intersectorializadas preveem uma articulação não só entre as políticas, mas, também, com a sociedade, a participação surge como meio de permitir essa articulação. Existe mais de uma forma de participar e intervir na formulação, execução e fiscalização das políticas de Estado, sendo os conselhos um instrumento importante para essa intervenção. A participação nos conselhos destina-se principalmente à formulação e fiscalização das políticas. A participação, no entanto, pode se dar também por meio da execução das políticas e, nesse caso, a sociedade precisa ficar atenta para não cair na armadilha neoliberal de

desresponsabilização do Estado e responsabilização da sociedade para a execução das políticas públicas.

A ausência de referências à participação da sociedade no Relatório Anual de Governo 2010 e no programa do governo Novo Pernambuco nos leva a crer que a participação da sociedade não tem um espaço tão amplo na política de segurança pública como a princípio poderia parecer. O relatório fala do que foi desenvolvido na primeira gestão, o que leva a inferir que, nessa gestão, a participação foi pouco explorada, já que o tema não é referenciado. Por outro lado, a proposta para uma nova gestão colocada no programa de governo em nenhum momento fala em participação da sociedade, o que leva a supor que a participação também não será explorada na segunda gestão de governo.

### **6.2.2.3. O trabalho em bases territoriais**

A presença de um trabalho em bases territoriais é um forte indício da intersetorialidade entre políticas públicas e, por isso, também definimos a territorialidade como uma das subcategorias a serem utilizadas na análise de conteúdo procedida neste estudo.

Autores como Junqueira (2004) e Sposati (2006) apontam para as vantagens da territorialização do trabalho intersetorial entre políticas públicas. O trabalho dividido por territórios pode potencializar as ações das políticas públicas, pois será direcionado para áreas com características e demandas a serem supridas pela ação intersetorial. Além do que a participação da sociedade é facilitada pela divisão do trabalho por territórios.

É preciso, entretanto, não perder de vista o todo para não cair na mesma fragmentação que se procura superar com a intersetorialidade. Os territórios precisam ser vistos como partes de uma única realidade maior, onde estão inseridos. É preciso ter cuidado também para não estigmatizar ou “guetizar” as populações desses territórios.

As únicas unidades de registro que tratam do tema da territorialidade nos documentos analisados foram recortadas da Lei 14.357, que formalizou o programa Governo Presente. Quando estávamos retirando dos textos as unidades de registro para essa subcategoria, desprezamos, para análise, referências feitas a territórios ligados especificamente à ação policial como o programa Quadrante da Polícia Amiga, que, segundo o Relatório de Ação do Governo 2010, foi implantado em 37 áreas com foco na redução dos crimes contra o patrimônio. Do mesmo modo, também foram desprezadas para efeito deste estudo as chamadas Áreas Integradas de Segurança (AIS). Destacamos essas divisões por não serem definidas como áreas para ação intersetorial, mas apenas para ações policiais.

Apesar das únicas unidades de registro para essa subcategoria da intersectorialidade, se encontrarem na Lei 14.357, sua ausência nos outros documentos não nos parece suficiente para inferir uma falta de prioridade do executivo estadual com relação ao trabalho em bases territoriais. Na verdade, como se trata de uma etapa da implementação da intersectorialidade não surpreende o fato de aparecer apenas na lei que cria o programa Governo Presente. Nas unidades recortadas, os temas são os territórios especiais de cidadania e a atuação planejada em bases territoriais.

Ao analisarmos o conteúdo da Lei 14.357, que formaliza o programa Governo Presente, observamos que existe uma proposta de trabalho em bases territoriais, como está colocado no artigo segundo daquele diploma legal, que diz: “O Programa, ora instituído, tem atuação planejada em bases territoriais e prioridade de atenção a segmentos sociais de maior vulnerabilidade à violência e à criminalidade.” Os territórios, por sua vez, onde deverá ser implementado o trabalho são os territórios especiais de cidadania definidos no parágrafo único, do artigo primeiro, da Lei 14.357 como “delimitação espacial de comunidades vulneráveis, identificadas pela concentração de elevados índices de Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLI.”

Observa-se, entretanto, que, apesar de uma intenção de trabalho em bases territoriais, as ações não são voltadas para a garantia dos direitos humanos e de cidadania de toda a sociedade. Seguindo a orientação de uma visão limitada de segurança voltada para a redução da violência e criminalidade – principalmente dos CVLIs –, conforme vemos no parágrafo único do artigo primeiro e no artigo segundo, as ações são direcionadas para grupos específicos, o que recai no que Sposati (2006) chama de “guetização” das populações, segregando e estigmatizando grupos humanos.

Tomando por base uma visão alargada da segurança pública, os territórios deverão ser considerados vulneráveis não por conta dos roubos ou homicídios que aconteçam em seu interior, mas pela ausência de políticas públicas que atendam suas demandas por direitos humanos e de cidadania. Essas demandas serão atendidas por todas as políticas públicas de forma intersectorializada e dirigida para toda a população residente nos territórios. Esses territórios deverão ser trabalhados de forma articulada com o restante da cidade, de modo a não se perder a perspectiva totalizante da realidade.

#### 6.2.2.4. O trabalho em rede

A última subcategoria utilizada para estudar a intersetorialidade foi o trabalho em rede, por também ser considerado pelos autores que estudam o tema da intersetorialização das políticas públicas – Bonzo e Veiga (2007), Junqueira (2004) – como um elemento importante da ação intersetorial. O trabalho em rede tem ganhado relevância pelo atual entendimento de que a complexidade do real demanda uma interconexão entre os organismos estatais e da sociedade civil na implementação de suas ações. O desenvolvimento de ações interconectadas em rede deve acontecer tanto entre os organismos do Estado, quanto em parceria com a sociedade civil. Logo, para haver intersetorialidade, precisa existir um trabalho em rede e vice-versa.

Consideramos como trabalho em rede, neste estudo, a articulação para a execução de políticas públicas, que pode ocorrer entre órgãos de uma mesma esfera de governo, entre esferas diferentes de governo, entre os poderes da república, o Ministério Público e a articulação com a sociedade civil.

Para a subcategoria trabalho em rede, recortamos dos documentos apenas uma unidade de registro que trata da articulação entre o poder executivo estadual, os municípios, a União, os poderes legislativo e judiciário, o Ministério Público e a sociedade civil organizada. O tema desta unidade de registro aparece em todos os documentos, embora com mais frequência na Lei 14.357, o que é compreensível, uma vez que é o programa Governo Presente que tem a responsabilidade de articular tanto os órgãos governamentais quanto a sociedade civil.

Na alínea b, do inciso III, do artigo 11, da Lei 14.357, vamos encontrar que uma das linhas de ação para a inclusão social e produtiva é: “primazia de atendimento nas ações estruturadoras e complementares das políticas públicas e no estabelecimento de parcerias com entidades não governamentais” e, no artigo 13, do mesmo diploma legal, que: para execução do Programa Governo Presente de Ações Integradas Para Cidadania poderão ser firmadas parcerias com órgãos e entidades, públicas ou privadas, e com a sociedade civil organizada. E no PESP (PERNAMBUCO, 2007, p. 82) está colocado que:

O Pacto pela Vida é, exatamente, este movimento, coordenado pelo Governador Eduardo Campos e articulando o Poder Executivo Estadual com os municípios e a União, com os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem como com a sociedade civil organizada.

Vale lembrar, entretanto, que, do mesmo modo que na territorialização, o trabalho em rede também tem os seus riscos, pois, apesar de possibilitar uma maior participação da sociedade na implementação das políticas públicas, pode ser um meio de desresponsabilização do Estado de suas atribuições. É a partir do trabalho em rede, através de parcerias com organizações da sociedade civil, que o Estado Neoliberal vai procurar passar para esta, atribuições que são suas.

Do mesmo modo, como acontece com as outras subcategorias da intersectorialidade, o trabalho em rede é tratado de forma secundária nos documentos e sempre voltado para a redução dos crimes contra a vida. Quando se fala na articulação entre Ministério Público, Judiciário, os órgãos do executivo e a sociedade civil, é sempre na perspectiva do enfrentamento à violência e criminalidade e não da garantia dos direitos humanos e de cidadania da população. Isso ocorre por conta da ideia que orienta toda ação do governo do Estado na área da segurança, que é a de que segurança pública está restrita à garantia do direito à vida e ao patrimônio.

### **6.3. Política de segurança pública e intersectorialidade nos documentos não oficiais – a mídia escrita**

Na atualidade, grande parte da relação que se estabelece entre as pessoas e o mundo se dá através da mídia, é o que se chama de uma relação mediada. A mídia promove uma mediação simbólica das relações sociais, tornando-se uma referência diária na vida de todas as pessoas.

Como uma área específica do campo midiático, o jornalismo, seja ele escrito, televisado ou radiofônico, trabalha a partir da lógica da mediatização e contribui para a percepção do mundo, se tornando parte do cotidiano na formação das ideias e opiniões. Ele não está alheio ao processo de mediatização e, ao mesmo tempo em que tem a especificidade de definir acontecimentos, a construção de notícias ocorre intrinsecamente com a lógica e funcionamento da mídia.

As imagens que todos os dias recebemos do mundo são selecionadas pelo jornalismo. “O jornalismo confere sentido ao mundo, organiza-o para o indivíduo, contribuindo para a percepção do real. Este lê, assiste e/ou ouve aquilo que fora previamente recortado e construído.” (MELO, 2013, p. 26).

O campo jornalístico tornou-se um espaço público mediatizado onde as vozes públicas querem se fazer presentes pelo reconhecimento de que no mundo contemporâneo a mídia é a esfera da visibilidade pública e o lugar de disputa pela referência aos problemas públicos.



O caráter de espaço público da mídia e sua visibilidade estão relacionados à possibilidade de, no campo midiático, se fazer uma dessacralização de outros campos, expondo, mostrando, dizendo e nomeando as experiências ocultadas por estes. Desse modo, a legitimidade da mídia decorre de sua natureza vicária, da possibilidade de, partindo da transparência e publicidade, revelar o oculto nos outros campos sociais.

O *status* de espaço público concedido à mídia decorre da visibilidade pública que ela dá aos fatos, temas, pessoas e grupos dos mais variados setores da sociedade. Espaço público aqui entendido como aquele onde ocorre uma mediação entre Estado e sociedade civil, que, refletindo a dinâmica conflitual da opinião e da vontade coletivas, é imprescindível em uma sociedade democrática. A esse respeito, Melo (2013, p. 28) nos esclarece que: “Considera-se o campo midiático e, mais precisamente, o jornalismo, como um dentre os diversos espaços públicos existentes, contudo, enquanto espaço público privilegiado no sentido de que detém de modo privilegiado alcance e integração mais amplos do que outros.”

Apesar da legitimidade alcançada pela mídia enquanto reveladora do oculto, em outras áreas sociais não se pode esquecer que o campo midiático não está alheio à dinâmica da sociedade e às relações que se estabelecem nessa dinâmica. A mídia, dentre elas a escrita, trabalhada neste estudo, é um importante instrumento para consecução da hegemonia por parte da classe dominante, uma vez que, na maioria das vezes, está a serviço desta e atende a seus interesses.

Nas matérias de jornais trabalhadas nesta pesquisa, não se observa uma nítida independência entre a mídia impressa e a gestão pública estadual ao tratar de segurança pública. A mídia escrita está sempre acompanhando a proposta do governo, não dando destaque a outras propostas oriundas da sociedade civil. No dia 31 de março de 2010, o Diário de Pernambuco publicou uma matéria tratando do Pacto pela Vida, onde, antes do título da mesma, se lê: Especial/Gestão Eduardo Campos. Essa matéria é um relatório de ação do Governo do Estado. No segundo parágrafo da matéria, vem escrito que: “Obedecendo uma ousada meta de 12% para redução dos índices de Crimes Letais Intencionais (CVLI) – delitos de lesão corporal seguida de morte, latrocínio e homicídio doloso – o Pacto Pela Vida demonstrou logo nos primeiros meses que o governo estava no caminho certo.”

### 6.3.1. A concepção de segurança pública

Os 15 documentos não oficiais analisados neste estudo, oriundos de um arquivo privado<sup>11</sup>, são matérias de jornais que compõem a mídia local e que, pelo critério da homogeneidade e da pertinência, na seleção dos documentos, tratam da política estadual de segurança pública na Gestão Eduardo Campos e foram publicadas no período de maio de 2008 a dezembro de 2011.

A partir das unidades de registro recortadas das 15 matérias de jornal analisadas neste estudo, é possível perceber que não tem muita diferença na concepção de segurança pública que se depreende das mesmas e aquela que está nos documentos oficiais do Governo do Estado. Do mesmo modo que nos documentos oficiais, esta concepção se apresenta contraditória quanto visão de segurança que a orienta, pois, em alguns momentos, segue uma visão ampliada de segurança pública e, em outros, uma visão mais limitada da mesma. Das 15 matérias analisadas, 13 têm como foco o alcance ou não das metas de redução dos crimes violentos letais e intencionais, os CVLIs, e têm os seguintes títulos: Pacto Pela Vida completa um ano sem atingir metas; Governo apresenta resultados; Governo omite dado negativo; Estado tem redução inédita de homicídios; Mais de 500 vidas salvas em Pernambuco; Criminalidade cai no Estado; Pacto Pela Vida: a nova realidade da segurança pública; Homicídios caíram 19,9% no estado; Homicídio cai 39% no Recife; Queda de homicídios fica abaixo da meta; Governo lança pacote contra alta da violência; Governo cobra metas e cancela férias da polícia. As duas matérias restantes tratam do programa Governo Presente voltado para as ações intersectorializadas de enfrentamento à violência e criminalidade. A primeira delas, discorrendo sobre o lançamento do programa, traz o seguinte título: “Ação integrada contra a violência”. A outra, após um ano de lançamento do Governo Presente, vem intitulada da seguinte maneira: “Santo Amaro comemora resultados do programa”.

Essa diferença com relação ao quantitativo das matérias mais uma vez remete ao que Bardin chama de indicador por ausência, pois, se existem mais matérias tratando da redução dos CVLIs e menos tratando das ações intersectorializadas, podemos inferir que o maior interesse do Governo do Estado é por ações repressivas e coercitivas orientadas por uma visão restrita de segurança pública. Do contrário, se as ações desenvolvidas pelo governo, na área de segurança, fossem predominantemente intersectorializadas e voltadas para a garantia de direitos

---

<sup>11</sup> Este arquivo faz parte do acervo do Centro Dom Helder de Estudos e Ação Social – Cendhec que é um Centro de Defesa de Direitos Humanos que trabalha na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e do direito à moradia de populações pobres da periferia do Recife.

humanos e de cidadania, talvez fosse essa temática que alcançasse mais expressão na mídia e não a redução de CVLIs.

Pelo que se pode concluir da análise das matérias de jornal, a mídia escrita reforça essa concepção restrita de segurança do governo ao enfatizar o cumprimento ou não das metas de redução dos CVLIs. A manchete do caderno cidades, do Jornal do Commercio, publicada em 8 de maio de 2008 tem a seguinte redação “Pacto pela Vida completa um ano sem atingir meta” e logo no início do texto temos que: “O Pacto pela Vida, principal aposta do governo Eduardo Campos para combater a violência no Estado, completa um ano sem atingir a principal meta: reduzir em 12% o número de homicídios em Pernambuco.”

Não existe um posicionamento da mídia escrita com relação a uma visão mais ampla de segurança pública e quando faz algum questionamento ao governo é sempre com relação ao porquê de os índices de homicídios haverem sido reduzidos ou não. Na mesma matéria, anteriormente citada, o jornal pede a opinião de um especialista em planejamento estratégico e professor da Universidade Federal de Pernambuco, sobre o não alcance da meta de redução de 12% dos CVLIs no primeiro ano do Pacto pela Vida. Neste primeiro ano, o índice atingido foi de 7%. O especialista não faz qualquer crítica à orientação de segurança embutida no Pacto pela Vida e limita-se a dizer que o mais importante não é atingir a meta, mas saber por que houve redução em 7% dos homicídios e refere que talvez a meta estimada seja muito elevada. A universidade, nesse caso, é utilizada para legitimar as ações desenvolvidas pelo poder público estadual. A matéria vem dizendo que:

O professor do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e especialista em planejamento estratégico Wilson Magela considera que, mais importante do que a redução, é o Estado apontar os motivos que levaram à diminuição de 7%. “Não adianta reduzir o número de homicídios e não saber o porquê desta queda. Este é o principal desafio.” Em relação ao não cumprimento da meta, o professor informou que ela pode ter sido superestimada ou então ocorrido algum erro durante a execução do plano.

Após um ano do Pacto pela Vida, o questionamento feito pela mídia ao governo é o de que este não conseguiu construir as delegacias ou os batalhões da Polícia Militar prometidos e que a interligação de todas as delegacias e aumento de vagas nas unidades prisionais não saíram do papel, além de não atingir a meta de 12%. Também na matéria já citada acima, temos que:

Das 138 metas listadas no Pacto pela Vida, 137 apresentam prazo de implementação de até um ano. O JC procurou o Governo do Estado para saber quais ações teriam sido cumpridas dentro do prazo previsto. Na terça-feira, José Luiz Ratton informou que não falava sobre o assunto, porque havia uma

entrevista coletiva marcada para hoje. Há seis meses, apenas 30% dos projetos haviam sido implementados dentro do período proposto. Hoje, depois de um ano, o governo não conseguiu construir as delegacias e os batalhões da polícia Militar prometidos. Várias metas, a exemplo da interligação de todas as delegacias e aumento de vagas nas unidades prisionais, não saíram do papel.

A gestão estadual, por sua vez, responde colocando como avanços de sua política de segurança pública a renovação da frota da Polícia Militar, a formação de forças-tarefas para desarticulação de grupos de extermínio, contratação de novos policiais militares, instalação da Delegacia do Idoso e entrega do novo prédio do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP). Na mesma matéria do Jornal do Commercio, de 8 de maio de 2008, encontramos:

Na solenidade de hoje, o governo deve apresentar como resultados positivos a renovação da frota da PM, por meio de veículos locados, constituição de forças-tarefas para desarticulação de grupos de extermínio, contratação de novos policiais militares e instalação da Delegacia Especializada do Idoso. Às 9h, o governador entrega o novo prédio do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), na Imbiribeira.

Pelo que vem colocado nessa matéria do Jornal do Commercio, observa-se que a mídia escrita não avança com relação a uma visão ampliada de segurança pública e reforça uma visão restrita quando seus questionamentos ao poder público estadual são sempre direcionados para um melhor aparelhamento dos órgãos policiais com vistas ao enfrentamento ao crime e violência, principalmente os crimes contra a vida. Os questionamentos dão oportunidade ao governo de responder, reforçando sua posição com relação à segurança pública, que é a de entendê-la como dependendo meramente das ações policiais. Sem dar oportunidade para que outros segmentos se manifestem com relação à proposta do poder público estadual, para a segurança pública, o papel da mídia escrita parece ser o de dar sustentação à proposta do governo e não de abrir uma discussão com toda sociedade sobre a segurança pública no estado.

Um ano mais tarde, o governo volta a mostrar os números do Pacto pela Vida e o jornal Folha de Pernambuco cobre a audiência pública realizada na Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe). Em matéria publicada no dia 15 de maio de 2009, com o título “Governo apresenta resultados”, o jornal coloca que o então secretário de planejamento Geraldo Júlio iniciou sua fala dizendo que há dois anos não existia no estado uma política de segurança e diálogo e articulação com outros poderes. Em seguida, transcreve um trecho de sua fala na qual afirma que antes era registrada a “ausência de ações de prevenções, baixas taxas de prisão em flagrante e instauração e conclusão de inquéritos.” Como exemplo de ação de prevenção, o secretário falou sobre o Governo Presente realizado em Santo Amaro.

Nesta mesma matéria, fazendo um contraponto à fala do secretário, o jornal coloca a fala do então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, seção Pernambuco (OAB/PE), Jaime Asfora, que cobra do governo transparência com relação aos números do Pacto pela Vida, diz ele: “a sociedade pede transparência. Esses números não são satisfatórios para um estado onde morrem quase cinco mil pessoas por ano”.

Em matéria com o título “Governo omite dado negativo”, publicada na mesma data e que cobriu o mesmo evento, o Jornal do Commercio acusa o governo de manipular os dados apresentados. O índice apresentado de redução de homicídios referia-se à comparação entre quatro meses de 2009 com quatro meses de 2008, que foi de 7,3%, não citando a redução anual de 2,2% bem abaixo da meta de 12%. Na matéria, está colocado que:

Em um documento de 33 páginas, apresentado pelo secretário de Planejamento Geraldo Júlio, gestor do pacto, não há nenhuma citação de 2,2% obtida no segundo ano do projeto. A meta para o período era de diminuição de 12% desse tipo de crime. O índice ressaltado foi de 7,3% que compara os quatro primeiros meses de 2009, com o mesmo período do ano passado. Estranhamente, apesar de ter sido ressaltada várias vezes a transparência da atual gestão, os dados disponíveis na página oficial da Secretaria de Defesa Social (SDS) somente mostram os dados mensais até o mês de fevereiro de 2009.

Observa-se que as críticas feitas ao governo com relação ao Pacto são sempre por conta dos números de homicídios e não por conta de um entendimento ampliado da segurança pública. Pelo que se pode inferir, a mídia acompanha o entendimento de que o governo tem com relação à segurança pública, ou seja, que esta deve voltar-se ao enfrentamento da criminalidade e à garantia principalmente da integridade física e do patrimônio das pessoas.

Bardin alerta para a possibilidade de, através da análise de conteúdo dos documentos, ser possível inferir também informações sobre o emissor e o receptor das mensagens veiculadas por tais documentos. No caso deste estudo, percebe-se que a mídia escrita, responsável pela elaboração das matérias que fazem parte do *corpus* de análise, é conservadora com relação à concepção de segurança pública, reforçando a visão restrita que orienta a política de segurança pública do Governo do Estado. Por outro lado, os receptores das mensagens também aceitam essa visão e concordam com ela, pois, se não fosse o caso, os jornais não dariam tanta ênfase à redução dos chamados crimes violentos letais e intencionais, os CVLIs.

A mídia, como se sabe, é um veículo de disseminação da ideologia da classe dominante e, enquanto as pessoas permanecerem acreditando que segurança pública depende da redução da criminalidade, não vão reivindicar direitos humanos e de cidadania. A política de

enfrentamento ao crime e à violência vai atender aos interesses dos dominantes na busca do consenso dos dominados, uma vez que vai atender à demanda dos mesmos por segurança, embora de forma restrita, além de mantê-los acreditando que violência se combate principalmente com repressão. A mídia tem, portanto, um papel importante na disseminação dessas ideias e é o que observamos nas matérias analisadas.

Se, no entanto, tivéssemos uma mídia impressa desatrelada do Estado e comprometida com os interesses dos trabalhadores, a situação seria diferente, pois a ideologia a ser transmitida seria a da classe subalterna, na busca de uma contra-hegemonia. A segurança seria debatida amplamente com a sociedade, chegando-se à conclusão de que a mesma não depende de ações repressivas e coercitivas, mas, da garantia de escola, trabalho e saúde para a população.

Em seis matérias publicadas no período de três de outubro de 2009 até três de dezembro de 2010, os jornais se juntam ao coro de elogios ao Governo do Estado pelo alcance da meta de redução dos índices de CVLIs. O título da matéria publicada pelo Jornal do Commercio de 3 de outubro de 2009 foi o seguinte: “Estado tem redução inédita de homicídios.” Em um trecho da matéria, temos que: “Isso significa que pela primeira vez desde que o Pacto pela Vida entrou em vigor, em maio de 2007, o Estado pode terminar um ano alcançando a meta de 12% de redução dos chamados crimes violentos letais intencionais (CVLI).”

Em 1º de dezembro de 2009, a Folha de Pernambuco trouxe uma matéria cujo título era: “Mais de 500 vidas salvas em Pernambuco”. A matéria cita o boletim trimestral do Governo do Estado que diz ter havido um decréscimo de 18% no número de homicídios naquele trimestre e começa transcrevendo a fala do então secretário de Defesa Social, Servilho Paiva, que diz: “Os números mostram que mais de 500 vidas foram salvas esse ano se compararmos os dados de 2009 com os de 2008. Temos consciência da nossa longa caminhada, mas esse é um indicativo de que estamos no caminho certo”.

A matéria de 13 de março de 2010 publicada pelo Diário de Pernambuco tem a seguinte manchete: “Criminalidade cai no estado”, referindo-se ainda ao alcance da meta de redução de CVLIs no ano anterior. De acordo com a matéria: “aos olhos do governo, foram 515 vidas salvas.” Mais adiante, temos um trecho que reforça claramente a segurança pública como sinônimo de enfrentamento à criminalidade. “Os índices apontam ainda para o avanço em outras pastas do Pacto pela Vida, que atua no desarmamento, aumento das prisões em flagrante e aumento dos mandados de prisão cumpridos, quando o governo fala de redução da sensação de impunidade.”

A edição do dia 31 de março de 2010 do Diário de Pernambuco, trouxe uma matéria de página inteira com o título “Pacto Pela Vida: a nova realidade da segurança pública.” Esta

matéria é uma prestação de contas da Gestão Eduardo Campos com relação ao Pacto. Nela observam-se os mesmos elementos de uma visão restrita de segurança pública contidos nos documentos oficiais analisados e é baseada no relatório anual de 2010 de ação do governo.

Na matéria de 4 de agosto de 2010, na Folha de Pernambuco, o governo volta a anunciar redução dos CVLIs em 19,9%. A matéria inicia dizendo que: “De acordo com o levantamento realizado pela Secretaria de Defesa Social (SDS), o número de assassinatos ocorridos no mês de julho de 2010 foi 19,93% menor do que o registrado no mesmo período do ano passado.” Mais adiante, a matéria coloca que: “Os dados positivos obtidos pela Secretaria de Defesa Social (SDS) nos primeiros sete meses de 2010 enfatizam a importância da ação conjunta das polícias pernambucanas empreendida durante a administração do governador Eduardo Campos.” Em 3 de dezembro de 2010, mais uma matéria do Jornal do Commercio com elogios à política de segurança pública do Governo do Estado. Ela inicia dizendo que: “O Pacto pela Vida, programa de segurança pública do governo de Pernambuco, iniciado em maio de 2007, conseguiu reduzir, pela primeira vez, o número de homicídios durante 24 meses consecutivos.”

Como se vê nessas seis últimas matérias apresentadas, a mídia reforça, defende e apoia a proposta do poder público estadual com relação à segurança pública. Ela distribui a ideologia de que é com a repressão e coercitividade que se enfrenta a insegurança. Isso porque em nossa sociedade a mídia está a serviço da manutenção do *status quo* e não de sua mudança. Em todas essas matérias, o foco é a redução dos crimes contra a vida enquanto centralidade da segurança pública, e não é feita qualquer referência à garantia de direitos humanos e de cidadania como meta a ser alcançada pela política de segurança pública.

No início de 2011, mais uma vez, a mídia escrita divulga para a população os dados do governo com relação aos índices de CVLIs e, dessa vez, não foi atingida a meta dos 12%. Em matéria do Jornal do Commercio de 2 de fevereiro de 2011, encontramos que: “No entanto, a meta de redução na taxa de crimes violentos letais e intencionais ficou abaixo dos 12% planejados pelo Governo do Estado. A diminuição na taxa ficou apenas em 3,4% no mês passado, no comparativo com o mesmo período de 2010.” O jornal, mais uma vez, pede a opinião de um especialista:

Para Adriano Oliveira, pesquisador do Instituto Maurício de Nassau e professor da Universidade Federal de Pernambuco, os dados de janeiro de 2011 precisam ser analisados sob dois pontos de vista. Primeiro o de que não é possível obter conclusões a partir dos números de apenas um mês. O segundo, que o governo precisa descobrir até quando a fórmula atual pode ser utilizada. “Seria necessário comparar pelo menos o primeiro trimestre de 2011 com o mesmo período do ano passado, para tirar alguma conclusão sobre a manutenção da queda na violência ou uma tendência de aumento. Já a respeito

dos rumos do Pacto, o comitê gestor do programa precisa avaliar se as ferramentas em uso são suficientes para atingir a meta de redução de 12%.”, pontuou Adriano Oliveira.

Nessa matéria, mais uma vez, fica clara a preocupação da mídia com o não alcance da meta de redução dos crimes contra a vida, em detrimento de uma preocupação com as razões que levam ao aumento desses crimes, que só seria possível ampliando o entendimento de segurança pública. O especialista consultado para legitimar as informações sugere ao comitê gestor do Pacto que avalie se as ferramentas em uso estão sendo suficientes para o alcance da meta. Não fica claro, entretanto, a que ferramentas ele se refere, se à perspectiva de segurança adotada pelo poder público ou apenas o instrumental repressivo utilizado pelo mesmo.

Em março de 2011, o número de homicídios no estado voltou a crescer e o Jornal do Commercio, no dia 1º de abril, destinou uma página inteira, do caderno Cidades, para uma matéria com o seguinte título: “Homicídios voltam a subir em Pernambuco.” Na unidade de registro recortada da matéria, encontramos que: “A violência voltou a crescer em Pernambuco. De acordo com dados publicados no site da SDS, foram 325 assassinatos até o dia 30 de março de 2011, já superando os 319 anotados em março do ano passado.” O mesmo especialista consultado na matéria anterior defende o governo e diz não acreditar que a política de segurança implementada esteja equivocada. Diz ele: “Continuo analisando como vitoriosa a estratégia do governo para enfrentar a violência, mas está claro que é preciso reavaliar os métodos atuais e identificar onde é possível melhorar.” Observa-se que, mesmo ao apresentar o fracasso na política do governo para redução de CVLIs, a imprensa escrita defende e legitima a proposta governamental ao trazer a opinião de um especialista em segurança pública.

Por conta do aumento do número de CVLIs, o governo lança em maio de 2011 um pacote de medidas visando conter esse aumento. Em matéria de 7 de maio deste ano, o Jornal do Commercio destaca o pacote e a matéria tem o seguinte título: “Governo lança pacote contra a alta da violência.” Na unidade de registro recortada, o jornal, referindo-se ao pacote, coloca que: “As ações vão do aumento de equipes especializadas na investigação de assassinatos, passando pela instalação de 389 novas câmeras de segurança até o reajuste dos bônus para os policiais que atinjam a meta de redução da taxa de crimes violentos letais intencionais (CVLI).”

Em dezembro de 2011, o governo continuava sem alcançar a meta de redução de homicídios e resolve, numa medida polêmica, cancelar as férias dos policiais civis e militares. O assunto é tema da matéria do dia 1º de dezembro do Jornal do Commercio. O título da reportagem foi: “Governo cobra metas e cancela férias na polícia.” A matéria inicia dizendo que:



Sem conseguir atingir a meta de redução de homicídios e com o aumento de crimes contra o patrimônio, como assalto a ônibus, o Governo do Estado decidiu contra-atacar com uma medida polêmica. Em portaria publicada, ontem, no Diário Oficial do Estado e assinada pelo secretário de Defesa Social, Wilson Damásio, o Executivo suspendeu as férias e licenças de policiais militares, civis e bombeiros este mês.

A partir da análise dessas três últimas reportagens, é possível fazer duas inferências importantes. Primeiro, que apesar de o governo do Estado em alguns momentos apontar para ações preventivas e intersetorializadas como meio de garantir direitos e propiciar segurança à população, o que predomina são práticas repressivas e coercitivas da esfera policial. Mais uma vez, fica claro o predomínio de uma orientação limitada da segurança pública voltada à garantia tão somente da integridade física e patrimônio do cidadão. Diante do aumento do número de homicídios, o governo responde com medidas visando tornar mais eficaz a ação da polícia por meio da compra de equipamentos e criação de prêmios.

Uma segunda inferência é a de que não se garante segurança e diminuição da violência e criminalidade apenas com ações policiais, porque, se essa fosse a maneira mais acertada, o número de homicídios não teria voltado a subir. Nesses casos, é comum o chamado efeito sanfona: após se tomar medidas extremas repressivas e coercitivas a criminalidade diminui, mas, logo em seguida, voltar a crescer. Onde se percebe que a política de segurança só será realmente eficaz quando garantir direitos humanos e de cidadania através da ação intersetorial das diversas políticas estatais como saúde, educação, trabalho, entre outras.

### **6.3.2. O princípio da intersetorialidade na política de segurança pública**

A perspectiva ampliada de segurança pública demanda do Estado ações intersetorializadas entre políticas públicas, do contrário, sob uma perspectiva restrita de segurança, não se faz necessária a intersetorialidade, uma vez que a política de segurança ficará enclausurada em um único setor e limitada a ações repressivas e coercitivas da esfera policial.

A intenção em desenvolver uma política de segurança pública intersetorializada e orientada por uma concepção mais aberta de segurança existe no aparato estatal, embora de forma incipiente e frágil, e reverbera na mídia escrita, no período estudado. Essa intersetorialidade se resume às ações do programa Governo Presente, cuja formalização aconteceu por meio da Lei 14.357, já analisada neste estudo. Nas 15 matérias de jornal trabalhadas, as referências à intersetorialidade, de uma forma geral, só aparecem a partir da

citação do programa Governo Presente e essas citações são muito poucas se comparadas com a ênfase dada aos índices de redução e aumento dos CVLIs. Das 15 matérias analisadas, apenas quatro fazem referência ao programa, o que leva a concluir que as ações preventivas e intersectorializadas não são prioridade nem para o Estado, nem para a mídia.

O programa pode ser considerado como uma tentativa de desenvolvimento de ações intersectoriais, pois tem como objetivo desenvolver ações articuladas entre secretarias estaduais nas diversas áreas da cidade, embora sempre com foco na redução da criminalidade. Mesmo quando se direciona para uma ação mais preventiva e garantidora de direitos, o que pressupõe uma visão mais ampliada de segurança pública, o governo estadual ainda procura focalizar essas ações para a diminuição da violência e criminalidade. Com esse programa, entretanto, a violência já passa a ser minimamente percebida como reflexo da questão social.

A reportagem do Jornal do Commercio, de 8 de novembro de 2008, que cobre o lançamento do programa Governo Presente, inicia dizendo que: “O cenário é o mesmo: o bairro de Santo Amaro, área central do Recife. O nome do projeto quase igual. Mudou de Ação Integrada Contra a Violência para Governo Presente – Ações integradas para a cidadania. O objetivo também permanece: reduzir os homicídios.” Um real destaque para essas ações só é dado pela mídia quando o programa é lançado e, posteriormente, quando completa um ano. O espaço público midiático não é ocupado com discussões acerca das reais causas da insegurança, o que levaria a um questionamento do poder público sobre a eficácia e efetividade de sua política nesta área, ao contrário, cumprindo um papel de apoio à gestão pública estadual, a mídia reforça a posição de que insegurança se enfrenta com ações principalmente repressivas.

Observa-se, a partir da matéria, que já existiu outro programa, de uma gestão anterior, denominado Ações Integradas Contra a Violência, também desenvolvido no bairro de Santo Amaro, visando reduzir homicídios. Onde podemos inferir que ações desse tipo são tratadas de forma secundária e acabam por ser encerradas, embora se tenha a compreensão de que a segurança da população está diretamente ligada a ações intersectoriais e preventivas. Na verdade, a orientação limitada de segurança pública, pautada tão somente na defesa dos direitos à vida e ao patrimônio, acaba por eclipsar ações mais preventivas e intersectorializadas. Por outro lado, o foco nas ações repressivas e coercitivas desvia a atenção da população para as reais causas da insegurança a que está submetida.

Ao proceder à análise das matérias de jornais, percebemos a escassez de unidades de registro tratando das subcategorias da intersectorialidade (articulação entre políticas públicas, participação da sociedade civil, territorialidade, trabalho em rede). Essas subcategorias só aparecem quando o programa Governo Presente é citado. E, como o programa é pouco

referenciado, é de se esperar que tanto a intersectorialidade quanto suas subcategorias tenham uma baixa frequência de aparecimento nos documentos midiáticos impressos.

A primeira delas, a articulação entre políticas públicas, aparece duas vezes, a primeira na reportagem que trata do lançamento do programa e a segunda na reportagem feita depois de um ano de atividade do Governo Presente. Existe, inclusive, uma imprecisão quanto ao número de secretarias que fazem parte do programa, pois, em um primeiro momento, se fala em oito secretarias e, em um segundo momento, representantes estatais fazem referência a nove secretarias. Em matéria do *Jornal do Commercio*, de 8 de novembro de 2008, por exemplo, temos que: “Com esse mote, foi lançado, ontem pela manhã, um plano estratégico do governo do Estado para concentrar ações de oito secretarias na comunidade, como forma de prevenir a criminalidade.” Já na matéria de 9 de novembro de 2009, a *Folha de Pernambuco*, se referindo ao Governo Presente, afirma que: “Durante o período de ações integradas de inclusão social entre nove secretarias, que atenderam 11 mil pessoas, os resultados observados representaram novos marcos para o bairro.”

Não obstante a intenção de desenvolver um trabalho articulado, como colocado nas matérias citadas, é preciso entender que a intersectorialidade não se materializa apenas a partir da execução conjunta de ações, mas que vai além disso e requer também um planejamento conjunto dessas ações, envolvendo a troca de saberes e experiências entre os setores, como nos explica Pereira (2012).

Na mídia escrita, também se expressa a contradição interna ao aparato estatal no que diz respeito à concepção de segurança pública que orienta as ações do governo, que é basicamente restrita, mas que, às vezes, tenciona para uma visão mais ampliada da segurança pública. É o que se depreende da fala do então secretário de articulação e coordenador do programa Governo Presente: “Vamos levar cidadania a esses bairros com ações articuladas entre todas as secretarias, mas sem deixar de lado um trabalho de repressão qualificada.” (*Jornal do Commercio*, 8 nov. 2008). Vai garantir direitos de cidadania – visão ampliada, mas sem esquecer a repressão – visão restrita.

Na análise dos documentos da mídia impressa que compõem o *corpus* de análise desta pesquisa, a participação da sociedade aparece em uma única matéria do *Diário de Pernambuco* do dia 31 de março de 2010 e essa participação se limita ao apoio a ações policiais. Nesta matéria, lemos que: “Operações em conjunto com a polícia federal e com órgãos municipais são desencadeadas e os resultados alcançados. Buscando sempre a participação e apoio da comunidade.” A falta de referência à participação da sociedade nos documentos midiáticos escritos significa um indicador por ausência, uma vez que, se não existem referências à

participação da sociedade, é porque a mesma não está presente nas ações desenvolvidas pela gestão estadual com relação à segurança pública.

Mesmo nas matérias sobre o Programa Governo Presente, não existe referência à participação da sociedade nas ações, nem mesmo aquelas no bairro de Santo Amaro. A população, na verdade, é elemento passivo na concepção e no trabalho desenvolvido, participando apenas em atividades lúdicas como campeonatos de futebol ou para eleger o policial amigo da comunidade, conforme matéria da Folha de Pernambuco, de 9 de novembro de 2009, onde se lê: “Escolhido com mais de cinco mil votos, e somando 18 anos de profissão, o policial Sandro Amorim era só alegria com a entrega do certificado de ‘Policial Amigo da Comunidade’”.

O que se percebe, na verdade, é um interesse em usar a população apenas como meio de legitimar a intervenção do poder público na comunidade. Não se abre espaço para uma real participação na formulação e controle das ações desenvolvidas através de conselhos, comitês entre outros. Muitas vezes, essas instâncias são normatizadas, mas nunca implementadas. O artigo sétimo da Lei 14.357 diz que, para seu funcionamento, o programa Governo Presente contará entre outros com: “os Comitês Territoriais, compostos de representações dos Comitês Temáticos das Políticas Públicas, sendo assegurada a participação do governo e da sociedade” e dos “Comitês Temáticos de Políticas Públicas, compostos de representações do governo e da sociedade.

Vale lembrar que o trabalho intersetorializado requer a participação da sociedade para que as ações realmente surtam efeito. É o que Bonzo e Veiga (2007) chamam de governo de proximidade. No caso da política de segurança pública, em Pernambuco, essa participação não acontece, o que compromete a intersetorialidade das ações, imprescindível para a eficácia dessa política.

No que diz respeito à territorialidade, ela emerge dos documentos midiáticos impressos quando estes tratam do programa Governo Presente, mais especificamente das ações desenvolvidas no bairro de Santo Amaro. Na matéria do Jornal do Commercio, de 8 de novembro de 2008, lemos uma fala do governador do Estado, em que ele diz que:

“Começamos há quatro meses a treinar essa integração. Escolhemos Santo Amaro pelos índices de homicídios e assaltos, mas porque é um bairro que conta com os equipamentos públicos necessários e disponíveis ao projeto. Temos escolas, Centro da Juventude e pontos de cultura identificados. Aprendemos com o que foi feito em outros Estados e passamos a discutir a melhor forma de aplicar com a população”, explicou o governador Eduardo Campos.

A territorialidade é um elemento importante para o trabalho intersectorializado, pois vai facilitar o governo de proximidade, uma maior e melhor participação da sociedade nas ações desenvolvidas e uma compreensão mais próxima da realidade das demandas e necessidades da população (SPOSATI, 2006).

Apesar de o governo dizer que as ações já foram estendidas para outros bairros -como aparece na matéria da Folha de Pernambuco do dia 9 de novembro de 2009, onde vemos: “Além do bairro de Santo Amaro, o programa já atende também as comunidades de Peixinhos, Ibura, Jordão, Prazeres, Imbiribeira e Campo Grande” – só as ações no bairro de Santo Amaro são ressaltadas na mídia escrita. Isso leva a crer que essas ações em outros bairros são tão irrelevantes que não merecem muito destaque para os jornais ou que o bairro de Santo Amaro, pelos altos índices de violência, se tornou um espaço privilegiado para capitalização de popularidade por parte do executivo estadual.

A última subcategoria que utilizamos para agrupar as unidades de registro que recortamos dos documentos midiáticos impressos foi a de trabalho em rede. O trabalho em rede, defendem os autores que estudam a intersectorialidade, entre eles Bonzo e Veiga (2007), é também requisito primordial para o desenvolvimento de ações intersectoriais entre as diversas políticas públicas. Esse trabalho em rede precisa se dar entre os próprios organismos estatais e entre estes e a sociedade civil.

Nas matérias de jornais analisadas, o trabalho em rede aparece em uma única reportagem e está restrito à articulação de organismos governamentais. A mídia não fala em um trabalho articulado em rede entre o Estado e a sociedade civil, donde podemos inferir que esse trabalho não existe ou não ganha visibilidade pública. Ainda na matéria do dia 31 de março de 2010, do Diário de Pernambuco, vamos encontrar que: “Articular-se com o Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal nas questões que envolvem prevenção e repressão à violência e à criminalidade, definindo políticas públicas na área de segurança são alguns dos objetivos da Secretaria de Defesa Social (SDS)”. Observa-se que, mais uma vez, a intenção de trabalho em rede, além de não envolver a sociedade, está direcionada unicamente para a prevenção e repressão à criminalidade e não para a garantia dos direitos humanos e de cidadania. Desse modo, o que se pode chamar de um trabalho em rede fica restrito ao sistema de justiça criminal e não envolve uma articulação entre políticas públicas de modo a garantir a segurança da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe mais de uma concepção de Estado e de como o Estado se relaciona com a sociedade. Para alguns, o Estado foi criado por um acordo entre as pessoas para orientar e organizar as relações que se estabelecem entre elas, mas, para outros, o Estado, com todo seu aparato, não passa de um instrumento de domínio criado por aqueles que estão no poder para manter sobre jugo outros que não possuem qualquer poder.

As relações de poder e de domínio sempre existiram na história da humanidade e quem detém o poder sempre explorou quem não possui qualquer poder. Primeiro foram os senhores e os escravos, depois os senhores e os servos e agora patrões e empregados. Estamos, portanto, diante de uma sociedade que se estrutura em classes: uma que domina e outra que é dominada e, independente do que ocasionou o surgimento do que chamamos de Estado, ele tem uma existência concreta. Mas a questão realmente fundamental é saber a quem ele serve, que interesses defende. Alguns dirão que, sendo um instrumento de dominação, ele irá sempre e apenas servir aos interesses dos dominantes. Outros, dizendo que ele é fruto de um acordo entre todos, acreditam que servirá a todos sem distinção, estando acima dos interesses de grupos ou classes.

Um italiano da Ilha da Sardenha, conhecido por Gramsci, viu a questão da relação entre o Estado e a sociedade de uma forma diferente. Ele admitia que o Estado está realmente a serviço dos dominantes, mas que precisa também, em alguma medida, atender os interesses dos dominados para poder exercer o seu papel na defesa dos interesses de quem detém o poder. Essa nos parece ser a melhor explicação para o que acontece na relação entre Estado e sociedade.

Para também atender os interesses dos dominados e conseguir o seu apoio, o Estado direciona algumas de suas ações para o atendimento a esses interesses através das chamadas políticas públicas. Na maioria das vezes, entretanto, por serem direcionadas à classe subalterna, para essas políticas são destinados poucos recursos e sua implementação ocorre de forma precária.

Já faz algum tempo que existe uma discussão a respeito de como o Estado pode melhorar sua intervenção através das políticas públicas, pois são apontados uma série de problemas no seu implemento, advindos de uma desarticulação entre as mesmas. Como estão organizadas em setores isolados uns dos outros, as políticas públicas desenvolvem ações fragmentadas que acabam por comprometer seus resultados. Um caminho para resolver o problema do

insulamento das políticas públicas é incorporar o princípio da intersetorialidade ao aparato estatal, conseguindo um trabalho articulado entre essas políticas.

A inspiração para a incorporação do princípio da intersetorialidade pelas políticas públicas veio das discussões sobre a interdisciplinaridade nas ciências. Em busca da melhor forma de conhecer a realidade, os estudiosos foram ramificando e fragmentando o saber ao ponto de se conhecer tudo sobre nada. Desse modo, foi se perdendo uma visão do todo, de que o universo é um só e que precisa ser compreendido como uma totalidade. Essa fragmentação do saber tem tornado ineficaz o conhecimento científico para dar respostas a demandas só possíveis de ser respondidas a partir de uma reunificação do conhecimento. A interdisciplinaridade é a busca por esta reunificação do saber.

As políticas públicas também se fragmentaram e se isolaram, pois, no afã de tratarem de forma especializada determinados setores, se tornaram prisioneiras dos mesmos e acabaram com problemas de eficácia, uma vez que perderam a visão do todo. O que se defende atualmente é uma atuação intersetorializada das políticas públicas de modo que estas possam atingir da melhor forma os seus objetivos.

Pensemos agora na política de segurança pública implementada no estado de Pernambuco no período que vai de 2007 até 2011, analisada neste trabalho. É uma política pública e, conforme colocado em nossa Carta Magna, dever do Estado e responsabilidade de todos. Como política pública, pode também ser um instrumento utilizado pelo Estado para obter o consenso, o apoio dos dominados ou subalternos, para o projeto de sociedade da classe dominante.

Em nosso estudo, foi possível perceber que a política de segurança pública no estado de Pernambuco se orienta por uma visão dicotômica de segurança, que faz com que esta seja vista de uma forma restrita e ampliada ao mesmo tempo. Em alguns momentos, ela é vista como garantia dos direitos humanos e de cidadania e, em outros, é vista apenas como garantia da integridade física e do patrimônio. A primeira se reflete em ações intersetorializadas de algumas políticas públicas, enquanto que a segunda dá forma a ações repressivas da criminalidade. O que ficou demonstrado, entretanto, é que existe um predomínio da visão restrita e as ações de segurança pública são voltadas principalmente para a redução dos crimes contra a vida ou CVLIs por meio da repressão e encarceramento de criminosos.

A política de segurança pública, como as demais políticas, se apresenta como um espaço de conflito de interesses entre classes. Não se pode negar, entretanto, seu uso por parte do Estado como meio para obtenção do consenso. Uma visão restrita de segurança se adéqua bem

a esse fim. Reprimir, coagir e encarcerar não vai mudar a realidade da insegurança da população mais pobre, mas pode fazê-la pensar que algo está sendo feito em seu benefício.

O Governo do Estado alega que o foco nas ações de enfrentamento aos altos índices de homicídio ocorre porque são os pobres que mais sofrem com esse tipo de crime. Em virtude disso, é que o programa governo presente define dois de seus universos de atuação. Um deles são os segmentos de vulnerabilidade social e o outro compõe-se dos egressos de medidas socioeducativas e do sistema prisional, além dos que estejam em progressão dessas medidas ou em progressão de pena, como também usuários e dependentes de drogas. Esse segundo grupo é colocado como prioritário. A ação mais divulgada do programa Governo Presente foi no bairro de Santo Amaro, onde foram identificados altos índices de criminalidade.

O discurso do enfrentamento à insegurança por meio de ações repressivas, por outro lado, é ideológico e escamoteia a realidade, pois a insegurança só poderá ser enfrentada com o conjunto de ações das diversas políticas públicas, pautadas por uma visão ampliada de segurança que garanta direitos humanos e de cidadania. Se a população acreditar que o enfrentamento da insegurança e o consequente sentimento de segurança vai se alcançar por intervenções meramente policiais não vai reivindicar saúde, educação, moradia e trabalho, entre outros direitos.

Como nos ensina Bardin (2011), pela análise das mensagens contidas em um documento, é possível realizar inferências que propiciem informações tanto sobre o emissor da mensagem quanto sobre seu receptor. A partir da análise realizada, é razoável perceber elementos de uma orientação neoliberal na proposta da política de segurança pública implementada pelo Governo Estadual. Ao enfatizar que a segurança pública deve garantir principalmente o direito à integridade das pessoas e sua propriedade, seu patrimônio, a política de segurança pública reverbera o ideário neoliberal da individualidade e da defesa da propriedade. Os direitos coletivos relacionados à uma visão mais ampla de segurança são colocados em segundo plano.

Por outro lado, as inferências realizados a partir do conteúdo dos documentos trabalhados, também trazem informações sobre quem são os receptores das mensagens transmitidas pelos documentos. Apesar de a proposta de segurança se dirigir à toda sociedade, é possível inferir um foco na classe subalterna como forma de conseguir sua adesão ao projeto societário da classe dominante. Mais uma vez, nos reportamos à Lei 14.357/2011, que formaliza o programa Governo Presente e especifica em seu artigo quinto o seu universo de atuação, que é a sociedade, constituída da população em geral, os segmentos de vulnerabilidade social e os universos prioritários citados anteriormente, que são egressos de medidas socioeducativas e do



sistema prisional, aqueles que estão cumprindo essas medidas, além de usuários e dependentes de drogas.

Obedecendo a uma concepção dicotômica da segurança pública, ou seja, restrita e ampliada ao mesmo tempo, as ações do Governo do Estado nesta área são diferentes. A partir de uma visão restrita, as ações são de natureza principalmente policiais, voltadas à repressão à criminalidade e à proteção das pessoas e de seu patrimônio. Se essa visão for ampliada, as ações serão para garantia do exercício da cidadania e dos direitos humanos e deverão ser intersetorializadas, sinérgicas, envolvendo diversas políticas públicas, pois a garantia de direitos humanos e de cidadania demanda muito mais do que ações meramente repressivas.

Apesar de o Governo do Estado, em alguns momentos, falar em intersetorialidade e ações integradas, ou mesmo em articulação entre segurança pública e direitos humanos, essa temática é tratada de forma secundária, conforme ficou demonstrado na análise do conteúdo dos documentos que compuseram o *corpus* de análise desta pesquisa. O Programa Governo Presente, maior tentativa de ações intersetorializadas entre políticas com vistas à segurança pública, passou três anos para ser formalizado, e a única ação de repercussão no período estudado nesta pesquisa limitou-se a um bairro da cidade.

Ficou também demonstrado neste estudo que a articulação entre políticas públicas, a participação da sociedade civil, a territorialidade e o trabalho em rede existem na política estadual de segurança pública, embora de forma frágil. Isso ocorre principalmente porque essas temáticas são referenciadas a partir do Programa Governo Presente, que, como já vimos, ocupa um espaço secundário nas ações de governo.

Por outro lado, apesar de elementos importantes no processo da intersetorialidade, essas temáticas são também tratadas de forma secundária nos outros documentos. A articulação entre políticas públicas é citada apenas uma vez no PESP. A participação da sociedade civil, por sua vez, está hoje no discurso da maioria dos governantes, mas sua implementação é bastante frágil. Esse tema aparece uma única vez no relatório de governo da primeira gestão Eduardo Campos e, na proposta para a segunda gestão, ele nem aparece. Até o momento, não foi criado o Conselho Estadual de Segurança Pública ou incentivada a formação dos Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança Pública, iniciativas que constam como umas das ações do PESP. A territorialidade é citada apenas no Programa Governo Presente, embora seja compreensível sua ausência nos outros documentos, em virtude de ser uma ação bastante específica e de viés mais prático. O trabalho em Rede também não foge ao que foi observado para as temáticas

anteriores e, apesar de haver sido citado em todos os documentos que compõem o *corpus* de análise, sua frequência é baixa se comparada a outras temáticas.

Neste estudo, ficou demonstrado que a intersectorialidade é tratada de forma secundária e incipiente pelo aparato estatal no que diz respeito à política de segurança pública e que o princípio da intersectorialidade vem se materializando de forma frágil nessa política. Isso ocorre porque predomina, na política de segurança pública em Pernambuco, uma visão restrita de segurança voltada para a repressão da criminalidade e da garantia tão somente dos direitos à integridade física e ao patrimônio.

Essa visão restrita de segurança vai se expressar em ações principalmente da esfera policial o que se verifica pela ênfase dada pelo Governo do Estado ao aumento do efetivo das forças policiais e aquisição de equipamentos como viaturas e motos. Também aparece como ação de segurança pública a construção de novas unidades prisionais e a reforma de outras já existentes.

Não se quer com isso diminuir a importância da atividade policial no âmbito da segurança pública, inclusive para também contribuir com o exercício dos direitos humanos e de cidadania por parte da população. O que se pretende com este estudo é mostrar que a ênfase dada nas ações policiais não vai resolver o problema da insegurança na sociedade.

Com este estudo foi também demonstrado que a mídia impressa em Pernambuco – em particular aquela representada pelos três jornais que fizeram parte da pesquisa – é conservadora quanto a uma visão de segurança pública, posicionando-se em apoio à proposta de política de segurança do Governo do Estado, que é orientada prioritariamente por uma visão limitada de segurança pública. A mídia não questiona o governo quanto ao implemento de uma política de segurança voltada principalmente para ações repressivas e coercitivas e não abre o debate para uma visão ampliada de segurança. Quando faz algum questionamento ao poder público, é sempre voltado para o não alcance das metas de redução da criminalidade.

Quando tratam da segurança pública, os jornais espelham a proposta do Governo do Estado e apresentam para a sociedade o que é de interesse do governo divulgar para a população. O Diário de Pernambuco, por exemplo, publicou em 31 de março de 2010 uma matéria especial sobre a Gestão Eduardo Campos, elaborada nos moldes de um relatório de gestão onde são apresentadas como exitosas as ações do Pacto pela Vida.

A intersectorialidade quase não aparece na mídia escrita, a não ser quando trata do Programa Governo Presente. Temas intrínsecos à intersectorialidade, como a articulação entre políticas públicas, participação da sociedade, trabalho em rede e territorialidade, também não são tratados nas matérias de jornais. A ênfase das matérias é sempre na redução de homicídios

e outros crimes. Como a mídia se alinha com o governo em uma proposta restrita de segurança, não abre espaço para o debate sobre a intersetorialidade e, muito menos, sobre outros aspectos da mesma. A participação da sociedade, elemento essencial de uma ação intersetorializada, é implementada pelo governo através do apoio a ações policiais, participação em campeonatos de futebol ou escolha do policial amigo da comunidade. A mídia reproduz e reforça essas ações que o poder público coloca como participação da sociedade, mas que, na verdade, não passam de um engodo para uma participação ilusória.

Uma real participação da sociedade vai se dar verdadeiramente a partir da influência no processo de formulação, controle e implementação das políticas públicas. Um dos instrumentos para essa participação são os conselhos de segurança pública, que, apesar de previstos no Pacto Pela Vida, nunca saíram do papel. A mídia, por exemplo, em nenhum momento, questiona nas matérias trabalhadas a não implementação desses órgãos pelo executivo estadual.

Diante do que observamos na pesquisa, fica a reflexão sobre qual é o papel da mídia na relação entre Estado e sociedade. Em uma perspectiva gramsciana, a mídia pode ser um instrumento de contra-hegemonia e se posicionar em favor dos dominados ou, ao contrário, ser um instrumento de hegemonia da classe dominante. No caso da mídia escrita em Pernambuco, a segunda opção é a que vem se concretizando. Esta não se mostra isenta de modo a apresentar para a sociedade a realidade dos fatos e discutir de forma crítica a solução de problemas como a insegurança, a violência e a criminalidade. A imprensa em Pernambuco limita-se em espelhar as demandas da gestão estadual e não as da sociedade.

É importante ainda não esquecer que a mídia é um importante veículo de disseminação de ideologias, como a de que a violência se enfrenta com ações repressivas e não com políticas públicas intersetorializadas. Gramsci nos lembra que as ideologias historicamente orgânicas se apresentam como uma forma de ver o mundo, como, por exemplo, a de que violência e insegurança são resultado de situações individuais, não tendo, portanto, relação com a questão social. Essas situações individuais resultariam em condutas desviantes que precisariam ser enfrentadas com repressão e coerção.

A mídia impressa, ao reforçar uma visão restrita de segurança, dissemina essas ideologias, atende aos interesses da burguesia, que não precisará abrir mão de seus privilégios para que sobre recursos a serem aplicados em ações de saúde, educação, trabalho, entre outras, a partir de uma visão ampliada de segurança. Enquanto a população acreditar que violência e insegurança se enfrentam com repressão e coerção não vai se mobilizar pela garantia do exercício de direitos humanos e de cidadania. O maior artilheiro da classe dominante é tentar

demonstrar para os dominados que não tem qualquer responsabilidade com a insegurança e para isso se utiliza amplamente da mídia escrita como ficou demonstrado neste trabalho.

Também com este estudo foi possível perceber claramente que o caminho seguido pelo Governo do Estado parece não ser o mais eficaz para uma política destinada a garantir a segurança da população. Através da mídia escrita, se pode observar o *efeito sanfona* a que foi submetida a política de segurança voltada tão somente à contenção da criminalidade. Em algumas matérias, o governo anuncia a queda dos índices de crimes letais para, um ano mais tarde, em outra matéria de jornal, anunciar seu crescimento e tomar novas medidas voltadas à repressão e coerção. Observe-se que as medidas anunciadas não são pautadas por uma visão ampla de segurança com propostas de ações visando à garantia de direitos, mas de reforço a uma visão restrita de segurança, segundo a qual as propostas de ações são de aprimoramento da infraestrutura do sistema de justiça criminal.

A partir da percepção desse *efeito sanfona*, a conclusão a que chegamos é que insegurança e violência não se enfrentam apenas com ações repressivas orientadas por uma visão reduzida de segurança, mas com políticas intersetoriais calcadas em uma visão alargada de segurança pública. Se as ações meramente repressivas surtissem efeito, não teríamos matérias jornalísticas ora falando da redução, ora falando do aumento dos índices de criminalidade no estado.

Ao concluir este trabalho, acreditamos que nossa hipótese inicial foi confirmada, pois partimos da suposição de que havia um incipiente e frágil compromisso por parte do Estado em desenvolver uma política de segurança orientada por uma visão ampliada e consequentemente intersetorial. Ficou demonstrado que essa intenção realmente existiu no período abrangido pela pesquisa, embora de forma precária e secundária, eclipsada por uma visão limitada de segurança pública, enclausurada na esfera policial.

Podemos ainda dizer que a segurança, sendo um direito humano e de cidadania, não pode estar associada somente ao corpo ou ao patrimônio das pessoas, pois envolve muito mais do que isso e diz respeito a outros aspectos da vida como trabalho, saúde educação ou lazer. Por isso, o Estado, ao promover a segurança pública, precisa entendê-la de uma forma ampliada e que garanta o exercício dos direitos humanos e de cidadania. Nessa perspectiva, a intersectorialidade é imprescindível, uma vez que não será possível garantir esses direitos e o exercício da cidadania sem uma articulação entre as diversas políticas públicas.

Sabemos, entretanto, que implementar a intersectorialidade nas políticas públicas sob a égide do capitalismo é uma tarefa hercúlea, uma vez que os entraves são muitos e vão desde a cultura fragmentada do serviço público até os interesses de partidos políticos no loteamento de

cargos e nos orçamentos de alguns setores das políticas públicas. Em uma perspectiva setorializada da ação estatal, observa-se que o interesse maior não é com a qualidade dos serviços, mas com a consecução de metas. Na política de segurança pública em Pernambuco, por exemplo, a busca é sempre pelo conseguimento da meta de redução de homicídios e não com uma real garantia de segurança para a população através do exercício dos direitos humanos e de cidadania.

A garantia da segurança da população, com a consequente redução da insegurança, depende de diversos fatores, pois são muitas as determinações que influenciam nessa relação entre segurança e insegurança. Neste estudo, buscamos trabalhar um dos determinantes dessa relação, que é o entendimento do que seja segurança pública a partir de uma visão ampliada e da relação direta que se estabelece entre uma visão ampliada de segurança e o princípio da intersetorialidade. Acreditamos que o trabalho intersetorializado não vai por si só resolver o problema da segurança/insegurança da população, pois, como já dissemos, esse é um fenômeno que possui muitas determinações. Uma visão ampliada de segurança, entretanto, aliada à implementação da intersetorialidade, vai contribuir de forma relevante para que, nessa relação, o fiel da balança penda principalmente para o lado da segurança, ou seja, que a política de segurança pública seja executada de forma a melhor atingir seus objetivos. Esse estudo obviamente não esgota a discussão sobre o tema tratado e, tomara, possa ser ponto de partida para outros trabalhos tratando da política de segurança pública sob um viés ampliado.

Para concluir, podemos dizer que, no estado de Pernambuco, notamos um leve direcionamento para uma perspectiva intersetorializada da política de segurança pública, mas, para que o princípio da intersetorialidade realmente se materialize nesta política, será necessário um real comprometimento da gestão pública estadual com a intersetorialidade das ações, tendo por base uma concepção ampliada de segurança pública.

## REFERÊNCIAS

ACANDA, Jorge Luis. Sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

\_\_\_\_\_. Traducir a Gramsci. Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2007.

Ação integrada contra a violência. Jornal do Commercio. Recife, 8 nov. 2008. Caderno Cidades.

ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, violência e insegurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana (Orgs.). Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. Filosofando: introdução à filosofia. São Paulo: Moderna, 2011.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Notas sobre Estado e sociedade nos clássicos da política. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). Estado & sociedade: contribuições ao debate sobre políticas públicas. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

ARETAKIS, Juliana. Santo Amaro comemora resultados de programa. Folha de Pernambuco. Recife, 9 nov. 2009. Caderno Grande Recife.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. Biblioteca básica de serviço social. v. 2. São Paulo: Cortez, 2006.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo em perspectiva, n. 18, v. 1, 2004, p. 119-131.

BIDARRA, Zelimar Soares. Pactuar a intersetorialidade e tramcar as redes para consolidar o sistema de garantia de direitos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 99, p. 483-487, jul./set. 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. – 5. ed. – Brasília: Edunb, 1993.

\_\_\_\_\_. Política pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. – 5. ed. – Brasília: Edunb, 1993.

BONZO, Carlos; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 92, p. 5-21, Nov. 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. – 25. ed. – Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. Segurança pública. Conceitos básicos. Disponível em: < [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) >. Acesso em: 2 jan. 2013.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Declaração Universal dos Direitos Humanos.

CABRAL, Edson Araújo. Política pública: o que é e como se faz. In: CABRAL, Edson Araújo (Org.). Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para proteção integral. Recife: Cendhec, 1999.

CALADO, Silvia dos Santos; FERREIRA, Silvia Cristina dos Reis. Análise de documentos: método de recolha e análise de dados. Disponível em: < [www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf](http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf) >. Acesso em: 11 abr. 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do. Direitos humanos ou “privilegio de bandidos”? : desventuras da democratização brasileira. Novos Estudos, CEBRAP, n. 30, jul. 1991, p. 162-174.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. – 2. ed. – Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Paulo. Homicídios caíram 19,9% no estado. Folha de Pernambuco. Recife, 4 ago. 2010. Caderno Grande Recife.

CELLARD, A. Análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. Gerenciando pessoas: o passo decisivo para a administração participativa. – 2. ed. – São Paulo: Makron Books, 1994.

Coefficiente de Gini. Disponível em: < [www.suapesquisa.com/economia/coeficiente\\_gini.htm](http://www.suapesquisa.com/economia/coeficiente_gini.htm) >. Acesso em: 13 mai. 2013.

CHAUÍ, Marilena. Interrogação permanente de Marilena Chauí. Cult, São Paulo, ano 3, n. 35, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. Convite à filosofia. – 13. ed. – São Paulo: Ática, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

\_\_\_\_\_; NOGUEIRA Marco Aurélio (Orgs.). Gramsci e a América Latina. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Criminalidade cai no estado. Diário de Pernambuco. Recife, 13 mar. 2010.

DIAS, Lúcia Lemos. A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos: a experiência da Paraíba no pós 1988. Recife: UFPE, 2010.

Estado tem redução inédita de homicídios. *Jornal do Commercio*. Recife, 3 out. 2009. Caderno Cidades.

FARAGO, Cátia Cilene; FOFONCA, Eduardo. A análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: do rigor metodológico à descoberta de um caminho de significações. Disponível em: < [www.letras.ufscar.br](http://www.letras.ufscar.br) >. Acesso em: 06 ago. 2013.

FILHO, Cláudio Beato. Crime e políticas sociais. In: Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – ILANUD. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. São Paulo: ILANUD, 2002.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. Disponível em: < [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) > Acesso em: 29 jul. 2012.

GENEVOIS, Margarida. Direitos humanos na história. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/margarid.htm> >. Acesso em: 13 fev. 2012.

Governo apresenta resultados. *Folha de Pernambuco*. Recife, 15 mai. 2009. Caderno Grande Recife.

Governo lança pacote contra alta da violência. *Jornal do Commercio*. Recife, 7 mai. 2011. Caderno Cidades.

GOZZI, Gustavo. Estrutura. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Edunb, 1993.

GRACIANO, Mariângela; MATSUDA, Fernanda; FERNANDES, Fernanda Castro. Afinal, o que é segurança pública? São Paulo: Global, 2009.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. – 7. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRISONE, Dominique; MAGGIORI, Robert. Ler Gramsci. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1973.

História da polícia civil de Pernambuco. Disponível em: < [www.policiacivil.pe.org.br](http://www.policiacivil.pe.org.br) >. Acesso em: 28 out. 2012.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. Novo dicionário da língua portuguesa. -2. ed. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

Homicídio cai 39% no Recife. *Jornal do Commercio*. Recife, 3 dez. 2010. Caderno Cidade

IBGE. Censo 2000. Disponível em: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) >. Acesso em: 20 nov. 2013.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.



JAPIASSU, Hilton. Interdisciplinaridade e patologia do saber. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

JATOBÁ, Edna. Os desafios da gestão democrática na construção de uma política de segurança pública em Pernambuco. In: OLIVEIRA, Júlia Loonis; RIBEIRO, Mariângela; JATOBÁ, Edna (Orgs). Cooperação para cidades mais seguras: uma experiência no âmbito do programa URB-AL. – 1. ed. – Recife: Provisual, 2013.

JOLL, James. As idéias de Gramsci. São Paulo: Cultrix, s/d.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

MACHADO, Eduardo. Governo omite dado negativo. Jornal do Commercio. Recife, 15 mai. 2009. Caderno Cidades.

MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. – 2. ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1978.

\_\_\_\_\_; ENGELS, F. Manifesto do partido comunista. – 2. ed. – Petrópolis: Vozes, 1989.

\_\_\_\_\_. A ideologia alemã (Feuerbach). São Paulo: Huicitec, 1999.

MAY, Tim. Pesquisa social: questões, métodos e processos – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, Paula Reis. Reflexões acerca do campo midiático jornalístico como espaço público. In: MONDAINI, Marco (Org.). Mídia, movimentos sociais e direitos humanos: o desafio democrático à comunicação. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; SCHÜTZ, Fernanda. Intersetorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais. Disponível em: < [www.antares.ucpel.tche.br](http://www.antares.ucpel.tche.br) > Acesso em: 10 jan. 2013.

MONDAINI, Marco. Direitos humanos e marxismo. Política democrática - revista de política e cultura, Fundação Astrogildo Pereira, Brasília, n. 31, nov. 2011.

MONERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Política Social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. In: SER Social, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2010.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, Classe e movimento social. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Violência urbana: o eixo da conjuntura social brasileira no final do século XX. In: ZAVERUCHA, Jorge; BARROS, Maria do Rosário Negreiros (Orgs.). Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco – Editora Massangana, 2002.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NAVARRO, Natália. A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação de mestrado. São Paulo: Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

O IDH no Brasil. Disponível em: < [www.brasilecola.com/brasil/o-idh-no-brasil](http://www.brasilecola.com/brasil/o-idh-no-brasil) >. Acesso em: 13 mai. 2013.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de Oliveira. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. In: ILANUD. *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira. Planejamento estratégico. Conceitos, metodologia e práticas. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Luciano. Homicídios no Recife – entre o “Paradoxo de Tocqueville” e o Leviatã de Hobbes. Disponível em: < [www.gajop.org.br](http://www.gajop.org.br) > Acesso em: 06 fev. 2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Relatório Mundial sobre Violência e Saúde. Genebra: 2002.

Os resultados do IDH 2012. Disponível em: < [www.oglobo.globo.com/infograficos/idh-2012/](http://www.oglobo.globo.com/infograficos/idh-2012/) >. Acesso em: 13 mai. 2013.

Pacto pela vida: a nova realidade da segurança pública. *Diário de Pernambuco*. Recife, 31 mar. 2010.

PANSARDI, Marcos Vinícius. Globalização e políticas públicas no Brasil: uma leitura gramsciana. Disponível em: < [www.xiconlab.eventos.dype.com.br/](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/) >. Acesso em: 13 fev. 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

\_\_\_\_\_. A intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética. Disponível em: < [www.violes.unb.br](http://www.violes.unb.br) >. Acesso em: 18 Jul. 2012

PERES, Maria Fernanda Tourinho. Violência: um problema de saúde pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana (Orgs.). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006.

PERNAMBUCO. Pacto pela vida: Plano Estadual de Segurança Pública. Recife: CEPE, 2007.

PERNAMBUCO. Relatório anual de ação do governo 2010. Recife: Governo de Pernambuco, 2010.

PERNAMBUCO. O novo Pernambuco: melhor para trabalhar, melhor para viver – Programa de governo. Recife: Governo de Pernambuco, 2010.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.357, de 14 de julho de 2011. Recife: Governo de Pernambuco, 2011.

PERNAMBUCO. Pacto Pela Vida. Disponível em: < <http://www.pe.gov.br/programas/pacto-pela-vida/> >. Acesso em: 18 out. 2013.

PERNAMBUCO. Assembléia Legislativa. Constituição Estadual. Disponível em: < [www.pe.alepe.gov.br](http://www.pe.alepe.gov.br) >. Acesso em: 21 out. 2013.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cadernos de pesquisa, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

Queda de homicídios fica abaixo da meta. Jornal do Commercio. Recife, 2 fev. 2011. Caderno Cidades.

RESTREPO, Luis Alberto. A relação entre a sociedade civil e o Estado: elementos para uma fundamentação teórica do papel dos movimentos sociais na América Latina. Tempo Social, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 61-100, jul. – dez. 1990.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas públicas. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, Carlos Eduardo. Governo cobra metas e cancela férias na polícia. Jornal do Commercio. Recife, 1 dez. 2011. Caderno Cidades.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristovão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano 1, n. 1, jul. 2009.

SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia. – 2. ed. - Petrópolis: Vozes, 2001.

SERRA, Alberto. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Natal: SEARH/RN, 2008.

SERRA, Rose. A relação Estado e sociedade civil na contemporaneidade. Sociedade em debate, Pelotas, v.13, n. 2, jul.- dez. 2007.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Subsídios para uma reflexão sobre novos caminhos da interdisciplinaridade. In: SÁ, Jeanaete Liasch Martins de (Org.). Serviço Social e

interdisciplinaridade: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. São Paulo: Cortez, 1989.

SEVERO, Renata Ramos. O princípio da integralidade na política de saúde. Recife: UFPE, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.). Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. – 3. ed. – Florianópolis: Ed. da UFC; São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. Raízes do imobilismo político na segurança pública. Revista Interesse Nacional, jan. 2013. Disponível em: < [www.interessenacional.uol.com.br](http://www.interessenacional.uol.com.br) >. Acesso em: 16 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Crime e preconceito/Entrevista exclusiva. Disponível em: < [www.diplomatique.org.br](http://www.diplomatique.org.br) >. Acesso em: 07 fev. 2014.

SÓFOCLES. Antígona. Tradução de Donaldo Shüler. Porto Alegre: L&PM, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 77, p. 30-53, mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

STACCONE, Giusepe. Gramsci – 100 anos: revolução e política. – 3. ed. – Petrópolis: Vozes, 1995.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Disponível em: < [www.fit.br](http://www.fit.br) >. Acesso em: 28 out. 2012.

TRINDADE, José Damião Lima. História social dos direitos humanos. São Paulo: Peirópolis, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

VALADARES, João. Pacto pela vida completa um ano sem atingir meta. Jornal do commercio. Recife, 8 mai. 2008. Caderno Cidades.

VASCONCELOS, Cláudia; MACHADO, Eduardo. Homicídios voltam a subir em Pernambuco. Jornal do Commercio. Recife, 1 abr. 2011. Caderno Cidades.

VERAS, Júlia. Mais de 500 vidas salvas em Pernambuco. Folha de Pernambuco. Recife, 1 dez. 2009. Caderno Grande Recife.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da violência: avanços e desafios na ordem do dia. In: Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do

Delinquente – ILANUD. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. São Paulo: ILANUD, 2002.

ZALUAR, Alba. Oito temas para debate: violência e segurança pública. Sociologia, problemas e práticas, n. 38, 2002, p. 19-24.