

O PARADOXO SOBRE AS POLÍTICAS DE METAS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ (2011- 2013): O CASO DAS UPS'S EM CURITIBA

OLIVEIRA, Vladimir Luís¹

Resumo: Procura-se discutir neste artigo as estratégias e as contradições na Segurança Pública do Estado do Paraná na política de controle de Homicídios que redundou na criação das UPS's – Unidades Paraná Seguro no município de Curitiba. A ênfase em modelos puramente repressivos serviu como guia em áreas degradadas da cidade marcadas pela anomia e pelas fragilidades das políticas sociais. A discussão principal está na análise dos resultados ao evidenciar um incremento dos homicídios em razão da constituição destas unidades criadas pela Polícia Militar do Estado do Paraná, com pouco ou nenhum relacionamento com outras esferas da administração pública ou mesmo com a Polícia Civil e com efeitos observáveis sobre desorganização do espaço social.

Palavras-chave: homicídios, segurança pública, UPS - Unidade Paraná Seguro.

Abstract: This article seeks to discuss the strategies and the contradictions of the Public Security of the State of Paraná with respect to the murder-control policy which resulted in the creation of UPS's – Safe-Paraná Police Units in the city of Curitiba. Emphasis on purely repressive models played a leading role in the run-down areas of the city where anomy and insufficient social policies were notorious. The main issue is related to the result analysis which showed an increase in the murder rate derived from the creation of those units under control of the Military Police of the State of Paraná with little or no relationship with other Public-Administration areas or even with the Civil Police of the State of Paraná.

Key Words: murders; Public Safety; UPS – Safe Paraná Unit

Introdução

A questão da segurança pública é uma das discussões mais emblemáticas do Estado moderno e que evidencia claramente sinais de crise ao se considerar às demandas da pós-modernidade.

¹ Professor da ESPC - Escola Superior da Polícia Civil em Mapeamentos de cenários e Sociologia da Violência. Professor da NPSP - Núcleo de Pesquisa em Segurança Pública e Privada – Universidade Tuiuti – Curitiba/PR. Historiador – UFPR, Especialista em Políticas Públicas – IFPR, Mestre em Sociologia Política – UFPR, Doutor em História – UFPR, Pós-Doutor em Geografia das Representações – UFPR. E-mail: prof.vladi@gmail.com

Na ótica da sociedade, todos vivemos sob o império do medo e da insegurança. Do outro lado, a sociedade brasileira possui aparelhos repressivos de segurança pública que não foram modernizados pelo espírito democrático da Constituição de 1988. Dada a manutenção desta lógica, praticamente todos os dias, continuamente a presunção da inocência é colocada em risco, contradizendo o espírito cívico do Art. 5.º desta mesma Carta Magna. Estas estruturas têm favorecido a corrupção, a violência e a letalidade da polícia brasileira que pode ser considerada como uma das mais altas do mundo².

Há duas políticas de segurança pública que são referência contínua na imprensa e na opinião pública no Estado do Paraná: a política de controle de letalidade de homicídios dolosos (calculados com base na abertura de inquéritos policiais) e a criação das UPS's - Unidade Paraná Seguro presente em vários municípios. Questiona-se o êxito destas ações da Secretaria de Segurança Pública sob uma política de redução de homicídios alimentadas quase que exclusivamente por ações administrativas de policiamento, mais especificamente: **até que ponto as UPS's se concretizaram numa ação estratégica da segurança pública para a redução de homicídios dolosos, num contexto em que se busca um modelo democrático de segurança cidadã?**

O foco da análise foram os registros de homicídios dolosos em Curitiba nas áreas das UPS's. A fonte definida para este estudo de caso partiu dos inquéritos policiais abertos pela Polícia Civil e que foram registrados como homicídios dolosos (com a intenção ou assumindo o risco de matar). No Estado do Paraná os inquéritos passaram a ser cadastrados no SCOL – Sistema de Controle de Ocorrências com Letalidade, criado em 2011, além do sistema SINESP/JC.

No SCOL estão cadastradas todas as mortes violentas que geraram a abertura do inquérito policial e que foram tipificadas como homicídios dolosos à luz do art. 18 (crime doloso) e art. 121 (homicídio) do Código Penal Brasileiro³. Estes inquéritos, portanto, em caso de êxito na identificação de autoria e materialidade a partir das investigações, estariam aptos para subsidiar a abertura da ação penal presidida pelo MP - Ministério Público.

² Segundo o ABSP – Anuário Brasileiro de Segurança Pública, as Polícias Estaduais Brasileiras mataram quatro vezes mais que as polícias americanas e duas vezes mais que as polícias venezuelanas. A morte de pessoas pela polícia é maior no Brasil do que inclusive no México e África do Sul. Fonte: FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/11/05/policias-brasileiras-mataram-126-vezes-mais-que-a-do-reino-unido-em-2012-diz-estudo.htm>> Acesso em: 23/09/2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf> Acesso em: 20/08/2014.

³ Decreto-Lei no 2.848, DE 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em: 05/10/2014.

Este artigo está dividido em três seções: na primeira seção, intitulada “*reflexões teóricas sobre a segurança pública: a convergência entre teorias criminais e o autoritarismo*” busca-se apresentar um esboço teórico em torno das discussões sobre modelo criminológico ambiental adotado pelas polícias, as políticas de metas segundo o paradigma do *new management* e como estas estratégias “adaptaram-se” às heranças autoritárias do sistema de polícia brasileiro, colaborando parcialmente para sua eficiência na busca de resultados. Na segunda seção, sob o título “*O problema da segurança pública: como decifrar o enigma*” procura-se evidenciar a hipótese norteadora do trabalho, ao apontar que a atividade policial repressiva, pode desorganizar ainda mais os espaços das regiões periféricas abandonadas pelo Estado, favorecendo ainda mais a incidência criminal. Na terceira parte “*A Segurança pública à deriva e a falta de planejamento e a invenção das UPS’s*”, tenta recuperar parte das decisões políticas que em termos discursivos defende o “choque de gestão”, mas que se esvazia pela falta de planejamento em termos práticos, configurando-se pela lógica do imprevisto em termos estratégicos: este foi o contexto da criação das UPS’s. Ainda, com base nos inquéritos de homicídios dolosos da Polícia Civil, avaliou-se os resultados destas unidades de policiamento mediante a aplicação de testes estatísticos sobre os registros de homicídios dolosos entre 2011 e 2013 nos territórios das UPS’s.

Nas considerações finais, procura-se fazer um balanço destes modelos que se converteram num paradigma “tipo exportação”, mas que apresenta pouca efetividade, mas atua positivamente como *marketing* político na formação da opinião pública e no mercado eleitoral.

1) Reflexões teóricas sobre a segurança pública: a convergência entre teorias criminais e o autoritarismo

No quadro democracias modernas, somente em períodos de guerra as polícias tornam-se auxiliares das forças armadas (ZAVERRUCHA 2005, p. 68-79). A herança Republicana brasileira, porém, vivenciou a maior parte de sua história sob a tutela de governos militares, o modelo de polícia não se alterou significativamente e ainda mantém o modelo repressivo do Estado Novo e do Regime Militar (1964-1985).

Nos governos estaduais há duas corporações em que cada uma assume uma parte do ciclo de polícia: uma polícia ostensiva militar e uma polícia judiciária burocratizada. Desde o PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública de 2002 do Governo Lula vem se sugerindo ações de integração entre as polícias e medidas administrativas colaborativas por

intermédio de políticas de metas e de atuação conjunta através da constituição de AISP - Áreas Integradas de Segurança Pública.

O que vem prevalecendo desde a criação da SENASP/MJ - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Decreto 2.315/97) durante o Governo de FHC (1994-2002) são ações articuladas de colaboração entre as corporações sem alterar o paradigma repressivo alheios a modelos de prevenção.

As políticas de gestão das polícias são continuamente objeto de preocupação pelo Governo Federal que procura aprimorar tecnicamente a construção de indicadores criminais para os Estados e municípios, e assim monitorá-los através do Ministério da Justiça.

Em termos políticos o Governo Lula-Dilma (PT), apresentou mais continuidade do que ruptura com o Governo de FHC (PSDB). As parcerias entre União, Estados e municípios apenas reforçam estratégias de políticas tradicionais de policiamento, retroalimentadas e reatualizadas com novas tecnologias e indicadores de ocorrências policiais.

Os cursos de Análise criminal se difundiram entre as polícias brasileiras, ganhando notoriedade entre as polícias civis, militares e guardas municipais. A matriz epistemológica e a formação doutrinária seguem a concepção norte-americana da Escola de Chicago assentada na criminologia ambiental. A referência que se tornou “senso comum” nestes cursos é modelo repressivo "*Broken Windows*" que inspirou o projeto “Tolerância Zero” na cidade de Nova York durante a gestão do Prefeito Giuliani na década de 90.

Este modelo ganha força na opinião pública quando as pessoas não acreditam haver saída para um quadro desalentador da criminalidade. Uma pesquisa de opinião promovida pela CNT - Confederação Nacional de Transportes, em agosto de 2014, por exemplo, aponta que em torno de 80,8% dos entrevistados acreditam que a Segurança pública ficará igual ou pior para os seis próximos meses (CNT/MDA – Ago/2011).

A mídia tem exercido um grande papel na disseminação da violência orientando a opinião pública para a sensação do medo. Pesquisas em outros países como Suécia, África do Sul e EUA vem mostrando problemas semelhantes ao evidenciar a influência da mídia na potencialização do medo e da insegurança (ADORNO; LAMIN, 2008, p. 166). De acordo com Bauman (2009, p. 37-43) as cidades que outrora foram criadas para gerar segurança aos cidadãos, hoje estão associadas cada vez mais ao perigo, a necessidade a sistemas de segurança e a vigilância crescente aos locais públicos. O medo levou a

desintegração da vida comunitária e a *mixofobia* (medo de misturar-se). Afinal de contas, o senso comum é maniqueísta, sendo que o controle da criminalidade é visto como uma ação bélica da luta do bem contra o mal (BELI, 2004, p. 33).

A panaceia para resolver os problemas da segurança pública tem se concentrado cada vez mais na adoção de medidas etiológicas, inspirado pelo programa "Tolerância Zero" cuja estratégia estaria na reconquista dos espaços públicos contra delinquentes reais ou imaginários, mendigos, pobres e sem-tetos (BELI, 2004, p. 61; WACQUANT, 2011, p. 38-47). Num contexto de desesperança e medo, tal modelo se converteu num paradigma global na luta contra o crime.

Desde então, a criminologia ambiental, alicerçado na Teoria da Escolha Racional, passou a se constituir num modelo global para as polícias modernas. O Brasil ao ser impactado por este paradigma, possibilitou a emergência de um novo mercado em tecnologias de Gestão e de monitoramento dos espaços públicos. O crescente medo da violência e a busca de soluções rápidas via mercado, atropelou toda agenda pública que visasse discutir novos modelos de polícia e de segurança pública em uma sociedade democrática.

A criminologia ambiental parte do princípio que todo ser humano é racional e que, portanto, toda ação humana é baseada num princípio hedonista, baseado em cálculos meios e fins. Portanto, convencionou-se afirmar que a rapidez e a severidade da punição seriam as garantias da redução das pulsões humanas frente às práticas delitivas. Daí a necessidade da aplicação de técnicas de neutralização para impedir as práticas do crime (CLARKE, 1997).

Acredita-se que, por meio da estatística espacial é possível se antecipar e prever ações criminosas e enfim preveni-las através de atividades de policiamento. Estas são ferramentas básicas da Teoria da atividade de rotina que está mais centrada no *modus operandi* do crime do que no criminoso (COHEN; FELSON, 1993).

As atividades de policiamento no Brasil não seguiam e ainda não seguem, salvo raríssimas exceções, a uma estratégia técnico-operacional orientada por um planejamento. Mediante as ferramentas de novas tecnologias, tem-se procurado substituir estas atividades aleatórias de policiamento por medidas estratégicas preditivas no controle do delito. Este corolário, porém, não alterou significativamente a presença do Estado nos bairros pobres das grandes cidades, reduzidos a ações repressivas da polícia.

Em termos de segurança pública, as UPS's seguem a tradição de uma estrutura burocrática inspirada na DSN - Doutrina de Segurança Nacional. Figueiredo (2005, p. 131-193) assinalou que o SNI controlava o DOI - Destacamento de Operações e Informações e o CODI - Centro de Operações de Defesa Interna. Os primeiros cuidavam de operações anti-subversão, podendo prender, torturar e matar, já os segundos, seriam centros de planejamento e coordenação, com assento no SNI e nos serviços secretos das forças armadas.

Embora estas estruturas já não mais existam, a crise do sistema de segurança pública do Brasil decorre da presença desta herança ideológica e autoritária. Precisa-se conceber um novo policiamento para uma sociedade democrática, em substituição ao atual modelo em que as forças de segurança estariam organizadas para uma política de Estado autoritário. Raws (2002, p. 4) tivera sensibilidade ao perceber que leis e instituições, por mais eficientes e organizadas que possam se apresentar, devem ser reformadas ou abolidas se forem injustas.

Na Europa e nos EUA, a emergência do Estado penal conservador tem elevado a população carcerária dos pobres e excluídos socialmente. No Brasil, a população carcerária tem crescido significativamente, sem grandes efeitos sobre a queda dos indicadores criminais. A taxa de encarceramento no sistema penitenciário, segundo o DEPEN/MJ, cresceu 9% entre 2011-2012 ao passar de 471.254 para 515.482 detentos. Esta política de encarceramento tem refletido no déficit de 211 mil vagas em 2012. Parte desta demanda é corrigida artificialmente por meio do encarceramento precarizado nas delegacias das polícias civis brasileiras. Neste corrente ano foram identificados 34.304 presos que cumprem penas nestas dependências (DEPEN/MJ, 2013).

As práticas de policialização e repressão cada vez mais militarizadas (estratégia presente em todas as forças de segurança) imprimem a ampliação da discricionariedade no processo de criminalização da sociedade. A criação de leis cada vez mais draconianas⁴, em

⁴ O Jurista Luiz Flávio Gomes discute a falácia da reforma penal conduzida pelo Ministério da Justiça no Brasil em 2013, alcunhando-a de populista-autoritária. O MJ, sob a gestão de José Eduardo Cardozo (PT-SP) não aceitara as sugestões de juristas que apontavam a necessidade da despenalização e redução das penas para crimes de pequeno potencial. Segundo o mesmo autor, as leis penais foram reformadas 150 vezes no Brasil entre 1940-1913, sendo que 72% das vezes adotou-se o rigorismo penal. A consequência foi um crescimento da população carcerária em 508% entre 1990-2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2014/01/1405174-luiz-flavio-gomes-reforma-penal-populista.shtml>> Acesso em: 04/10/2014.

Uma crítica igualmente importante sobre a reforma apareceu numa palestra do Prof. Juarez Cirino dos Santos no EMERJ – Escola da magistratura do Rio de Janeiro intitulada “A ideologia da reforma penal” e publicada na revista EMERJ n.º 60. Disponível em:

contramão aos princípios da “era dos Direitos” defendida por Bobbio (2004), encontrou no binômio criminologia ambiental X repressão policial a “validade científica” para a defesa da “civildade” e “das pessoas de bem”.

São estratégicas as conclusões de Wacquant (2007, 2011) que enfatiza a criminalização dos excluídos, e de Garland (2008) que se dedica a análise do fortalecimento da cultura do controle, mediante ações mais retributivas do que restaurativas das penalizações em meio à crise política do *Welfare State*, dada a emergência das ideologias neoliberais.

Não menos importante, são as conclusões de Zaffaroni em sua crítica ao sistema de justiça criminal na América Latina, dado ao seu grande teor discricionário e seletivo na aplicação das penas. (SILVEIRA; SANCHES, 2012).

Os sistemas policial e penal no Brasil são orientados para controle dos riscos e desordem, alheio aos princípios democráticos dado ao seu caráter militarista e burocrático-autoritário. Por outro lado, os sistemas prisionais no Brasil vêm evidenciando as dificuldades em se adotar medidas cautelares que inibam ou desestimulem a violência dentro e fora das prisões⁵.

2) O problema da segurança pública: como decifrar o enigma

As políticas públicas de segurança pública nas UF's recaem predominantemente sobre duas corporações: as Polícias Cíveis, que têm função investigativa e que possui práticas cartoriais e as Polícias Militares, que tem a missão preventiva e repressiva. Esta possui uma estrutura militar e possui uma legislação própria, orientada pelo RDE - Regime Disciplinar do Exército.

Na polícia civil, os elementos autoritários não são menores. Uma polícia burocratizada, autoritária e baseada em práticas cartoriais sob os auspícios dos delegados de polícia que presidem os inquéritos policiais.

O inquérito não se confunde com investigação e é uma peça inteiramente inquisitorial e não possui o princípio do contraditório. Baseia-se quase inteiramente em

<http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista60/revista60_sumario.htm> Acesso em: 04/10/2014.

⁵ O agravo e a desumanização do sistema de justiça criminal no Brasil ganharam um novo capítulo com a organização do crime. Hoje observa-se a organização de facções criminosas nas prisões brasileiras, que procuram sistematizar atividades criminosas dentro e fora das prisões. ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. Estudos Avançados, São Paulo, v. 21, n.º 61, Dec. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300002>>. Acesso em: 24/09/2014.

depoimentos e no processo de indiciamento dos suspeitos. Quem faz a denúncia é o MP - Ministério Público. Quando as provas não são suficientes, o MP reenvia o inquérito novamente para as delegacias para a tomada de novas oitivas, estabelecendo-se novos prazos para o relatório final desta peça administrativa. Sua ambivalência leva ao um fenômeno de "pingue-pongue" podendo-se passar meses ou anos até que se decida pelo seu arquivamento (MISSE, 2010, p. 9-18).

Nenhuma das polícias possui ciclo completo e estão subordinadas a seus respectivos comandos. Esta complexa divisão do trabalho de difícil grau de colaboração, é marcado pelas tentativas inócuas de planos estaduais e da União que buscam estabelecer integração e parcerias entre as polícias. Mas o que se vê são quase sempre situações cada vez mais individualizadas, descontínuas e sobrepostas entre as organizações de segurança, que concorrem cada vez mais em disputas que envolvem projeções políticas e distribuição de recursos públicos.

Ambas as polícias são autoritárias em suas gestões e nas suas relações com seus quadros e com a sociedade. Este perfil ideológico pouco afeto à democracia, tem influenciado e orientado as políticas estaduais de segurança pública para modelos predominantemente repressivos (alheio à repressão tática qualificada) e em detrimento de ações preventivas, e desarticuladas das políticas intersetoriais de proteção e de inclusão social⁶.

Como consequência destes modelos arcaicos de polícia, a repressão tem se tornado a tônica predominante sobre a juventude já estigmatizada por sua condição social, geográfica e racial, que vive nas periferias dos grandes centros urbanos. A estratégia repressiva, segundo Moraes (2006) segue uma lógica extremamente autoritária baseada na militarização da polícia e na policialização da sociedade.

Há que se considerar, todavia, que as relações de violência nas regiões periféricas não são produzidas de forma exclusiva pelas polícias. Não raras vezes, a intervenção policial se faz pela própria exigência das comunidades imersas que estão numa rede de violências, que redundam por ações de conflito direto entre as partes sem a mediação do sistema de

⁶ O Projeto Paraná Seguro afirma que as instalações das UPS's foram orientadas pela análise de Inteligência Policial, ao identificar as áreas com alta letalidade e tráfico de drogas. Também afirma que a ação subsequente à criação destas unidades seria a oferta de serviços públicos, ações estas que não ocorreram a não ser excepcionalmente, e não em razão do projeto da polícia. O mesmo questionamento pode ser aplicado ao sistema de inteligência sobre a criação das UPS's, ao se comparar as concentrações de homicídios em Curitiba, como será demonstrado ao longo deste trabalho. O Projeto AIDC pode ser resumido mais como uma carta de intenções. Fonte: Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania nas Unidades Paraná Seguro. Disponível em: <<http://apmopr.org.br/siteold/images/arquivos/PlanodeAcoesIntegradas.pdf>> Acesso em: 05/10/2014.

justiça criminal. Dados preliminares de estudos de vitimização em Curitiba-PR, alertam que apenas 12,5% das vítimas de crime sexual, 20% de agressão física, 32% dos furtos e 41% de roubos são noticiados às polícias⁷. A presença da Polícia Militar, neste sentido, em áreas específicas tende em aumentar os registros de crimes patrimoniais, dada à alta subnotificação e a desconfiança que as populações marginalizadas sentem em relação à polícia.

Uma das consequências mais imediatas foi a colocação em xeque da máxima que sustenta “quanto maior o número de policiais menores são os indicadores criminais”. Esta premissa fora questionada com reticência por Claudio Beato ao afirmar que não haveria evidências científicas que pudessem dar sustentabilidade a esta ideia. A greve de polícias poderia até aumentar crimes patrimoniais como em Helsinque em 1944, e pela ocupação nazista em Copenhague (BEATO FILHO, 1999, p. 9). Estes exemplos, porém, seriam casos excepcionais decorrentes de um quadro de profunda anomia social.

Há também, as teses da criminologia crítica. Para Juarez Cirino dos Santos quanto maior a repressão maiores serão os crimes, cuja consequência é uma maior reincidência criminal decorrente da ação discricionária da polícia (SANTOS, 2012).

A hipótese sugerida neste trabalho varia sensivelmente dos trabalhos anteriores. Ela sustenta que estratégias repressivas, podem ampliar a criminalidade na medida em que promovem a desorganização do espaço social. Com efeito, a intervenção em áreas anômicas mediante o estabelecimento de territorialidades de controle pela Polícia, pode elevar ainda mais o número de homicídios.

Não se pode afirmar que a letalidade aumenta em razão das mortes promovidas pela polícia. Isto exigiria uma pesquisa muito mais exaustiva de investigação em torno dos inquéritos policiais: um trabalho inócuo pois sabe-se que a Delegacia de Homicídios não consegue identificar nem 10% da autoria destes delitos no primeiro ano em que estes eventos ocorreram⁸. O foco aqui é mais específico. Afirma-se que políticas públicas

⁷ Relatório da Pesquisa de Vitimização na cidade de Curitiba. CRISP/SESP-PR: Curitiba, Agosto/2006.

⁸ Foi o balanço preliminar da DH – Delegacia de Homicídios – Curitiba relativo aos homicídios em que foram identificados a autoria. Em Minas Gerais, apenas 15% das ocorrências de homicídios foram encaminhados à Justiça. (MISSE, 2010, p.128). Segundo o CNMP – Conselho Nacional de Ministério Público apenas 20% dos inquéritos converteram-se em Ação Penal. Com o programa Meta 2 do ENASP – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, promovido pelo Ministério da Justiça, este número melhorou sensivelmente. Em 2009, os inquéritos que se converteram em ação penal no Brasil foram de 37%. No entanto, extremamente baixo ao se comparar com os dados internacionais Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%. Disponível em: <<http://inqueritometro.cnmp.gov.br/inqueritometro/home.seam>> Acesso em: 05/10/2014.

militarizadas e puramente repressivas desorganizam o espaço, produzindo conflitos com a polícia ou não, mas, sobretudo, em razão da sua presença orientada para a atividade belicosa.

Em termos gerais, a presença da polícia mediante ações repressivas sem a mediação de outras formas de intervenção orientadas para a pacificação, pode estimular ainda mais os conflitos entre delinquentes e a polícia, aumentando a violência e a letalidade. Pode ainda acirrar conflitos ou colaboração entre diferentes grupos delinquentes, ou mesmo ainda, estimular a violência dos delinquentes sobre potenciais vítimas. Todos estes efeitos têm como consequência a elevação do número de mortes violentas⁹.

As UPS's orientaram-se pelo novo gerencialismo policial, que encontrou espaços de legitimação na criminologia administrativa/ambiental e também na difusão da “cultura do *management*”¹⁰ associado ao modelo repressivo.

Há uma série de utopias do Estado Penal que alimentam este projeto: uma leitura seletiva da filosofia beccariana sustenta “que é a certeza da punição” que garante a prevenção dos delitos (BECCARIA, 2003, p. 78) à ideologia penal conservadora, marcada pelo caráter defensivista-periculosista. Esta visão, que é senso comum entre os operadores do direito e entre os operadores de segurança pública, glorificam a função normativa das prisões (ANDRADE, 2012, p.43). Como consequência, as representações do sistema penal converteram as utopias de segurança em distopias da repressão, em plena contraposição ao espírito da pós-modernidade, ancorado na liberdade e autodeterminação.

Não cabe negar a necessidade de uma gestão mais profissional na esfera da segurança pública, até porque as carências são visíveis neste segmento, mas, o questionamento pode se colocar sobre a forma em que se apresentam como um substitutivo *ad hoc* à participação e controle social das policiais pela sociedade civil. Esta é a chave da proposta de modernização conservadora pós-regime militar.

A tentativa de explicar este fenômeno da criminalidade na periferia de grandes centros urbanos já foi objeto de intenso debate na criminologia. Sutherland (1883-1950), sociólogo da escola de Chicago, ao conceber a “teoria da organização social diferenciada”

⁹ Dos 531 homicídios dolosos registrados em Curitiba em 2013, dentre os fatores dominantes estariam: 51,41% resultou de conflito com drogas, 14,31% rixa e 11,49% por motivo de vingança. Fonte: SCOL/SESP-PR. A morte de policiais é outro legado das atividades de repressão. A taxa no Brasil é de 143,3 mortes por 100 mil habitantes entre 2010-2012 entre policiais militares. A taxa de policiais civis é de 60,64 mortes por 100 mil habitantes. São diversos fatores que alimentam estas taxas: treinamento para o confronto, embate com gangues e delinquentes armados, condições dos armamentos e estratégias inadequadas para a ação (ABSP, 2013).

¹⁰ Nas décadas de 80 e 90 emergiram diversos modelos gerenciais do setor privado que buscavam influenciar a gestão da administração pública. Dentre seus elementos mais significativos, destacam-se: a crítica às organizações burocráticas, a valorização da cultura do *management* e, a conversão de técnicas e práticas da administração em “modismos gerenciais” (PAULA, 2011, p. 53-54).

(ANITUA, p. 491) observa que nos bairros violentos dominado por gangs juvenis, longe de não haver regras, havia regras específicas que davam o tom da subcultura da violência.

A presença da polícia pode ensejar a disputa territorial por novos espaços entre os delinquentes e pode em alguns casos deslocar “acerto de drogas” de usuários endividados para áreas circunvizinhas que possuem menor vigilância.

3) A segurança pública à deriva e a falta de planejamento e a invenção das UPS’S

Desde que o PSDB assumiu o governo do Estado do Paraná em 2011 até o fim do primeiro mandato, apesar dos discursos sobre “choque de gestão¹¹”, manteve a tradição de coalizões partidárias anteriores e também não se preocupou com a elaboração formal de um planejamento estratégico da segurança pública. O máximo de intervenção no campo do planejamento foi a elaboração do PPA em 2012-2015¹². Nele aparece a intenção de reduzir os homicídios do Estado. O parâmetro adotado foi a média de homicídios dolosos dos Estados do Sul. Valor arbitrado sem grande precisão técnica, pois desconsiderou as diferenças das realidades regionais sobre os dados de homicídios.

A completa ausência do planejamento, a lógica do imprevisto e a falta de uma epistemologia criminológica crítica que possibilitasse nortear o debate sobre a violência, tem reforçado diferentes esferas governamentais, seja em termos nacionais, regionais ou municipais, a propostas de senso comum sobre a contenção da violência.

A criação da UPS – Unidade Paraná Seguro foi um projeto tardio concebido pelo comando da Polícia Militar, com uma tentativa de resposta em reduzir homicídios em meio ao vazio de proposições para este objetivo. Não tem por base as diretrizes estratégicas da SESP-PR e muito menos as orientações do PPA (2012-2015). A concepção de UPS sequer aparece no Plano Plurianual do Governo do Estado do Paraná. A ausência de direção clara

¹¹ A ideia de “Gestão Pública para Resultados” ou “choque de gestão” está recorrentemente presente nas administrações do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, sendo o marketing do partido. Estas terminologias encontram-se recorrentemente no plano “Metas de Governo (2011-2014)” do então candidato ao Governo do Estado em 2010 Beto Richa.

¹² O Plano Plurianual do Estado do Paraná (2012-2015) apresenta oficialmente o programa “Paraná Seguro”, responsabilizando as Polícia Civil e Militar para a redução de homicídios. A taxa dos homicídios dolosos no Estado do Paraná em 2010 era de 30,4 hom./100.000 hab. A meta estaria em reduzi-la para 21,5 hom./100.000 hab até 2015. O critério utilizado não foram programas específicos para a redução dos crimes violentos, mas sim uma média matemática com base nos dados dos Estados da Região Sul do Brasil (PR-SC-RS) cuja taxa estaria em 20,4 hom./100 mil hab. Para maiores detalhes, consultar: PARANÁ. Acompanhamento do Plano Plurianual (2012-2015). SEPLAN-PR - Programa Paraná Seguro “PROGRAMA-13”. p. 131. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20/PPA_2012_2015/Relatorio_acompanhamento_PPA_2012Indicadores_e_Metas.pdf> Acesso em: 01/10/2014.

na Secretaria ficou configurada no quadro de sucessões da pasta que, num período de menos de 4 anos, experimentou a gestão de três secretários distintos com pouca ou nenhuma experiência sobre a segurança pública estadual. Na ausência de projetos organizados e consistentes, sob o comando Cel. Roberson Luiz Bondaruk - PMPR, foi concebido o “projeto Nereu”¹³ que deu origem às UPS's. Buscava-se através da criação destas unidades alguma notoriedade política à tímida presença do Estado em termos de inovação na Segurança Pública.

Ações de integração e participação com outras esferas da administração não foram concebidas sistematicamente e exerceram funções residuais, apresentando-se apenas nas inaugurações das unidades. O contexto político da criação das UPS's foi elaborado em meio a uma acirrada disputa eleitoral municipal em Curitiba, em que ações desta envergadura, espelhadas no modelo de UPP¹⁴ – Unidade de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro, que devido a notabilização adquirida na imprensa brasileira, foi exportado para várias UF's – Unidades da Federação incluindo-se o Estado do Paraná.

Ao total foram criadas dez UPS's em Curitiba: UPS Uberaba, UPS Caiuá, UPS Ludovica, UPS NSL - Nossa Senhora da Luz, UPS Osternack, UPS Parolin, UPS Sabará, UPS Trindade, UPS V. Sandra e UPS V. Verde. A divisão e as dimensões territoriais foram arbitradas politicamente. Não seguiram, a rigor, nenhuma metodologia de distribuição criminal em áreas mais vulneráveis. Mesmo as que foram criadas em bairros mais violentos, os postos foram implantados em perímetros menos problemáticos. Algumas UPS's foram criadas nas divisas entre bairros adjacentes, e em outros casos, foram criadas mais de uma unidade por bairro.

Quando se observa as manchas criminais de homicídios, fica clara a escolha política dos territórios. Algumas áreas sequer estavam entre as mais vulneráveis: das dez Unidades apenas quatro das áreas acertadamente estavam entre as mais vulneráveis: podemos apontar

¹³ O Projeto Nereu nasceu da ideia da criação de territórios de pacificação similares ao menos em parte a experiência das UPP's nas favelas cariocas. Segundo uma lenda reproduzida continuamente dentro da corporação da PMPR, o nome deveria ser “Prometeu” pois havia a metáfora da ideia de trazer “o fogo sagrado dos deuses aos homens” o que lhe dera o poder da inteligência e da razão BRANDÃO (p. 174-178). Nereu, no entanto, era um deus secundário, retratado como um velho homem metamorfo, meio homem meio peixe e que vivia no fundo do Mar Egeu. Sua habilidade estava em seus poderes proféticos, metáfora que não se encaixa bem ao se falar em política públicas de segurança. Fonte: Disponível em: <<http://www.theoi.com/Pontios/Nereus.html>> Acesso em: 01/10/2014.

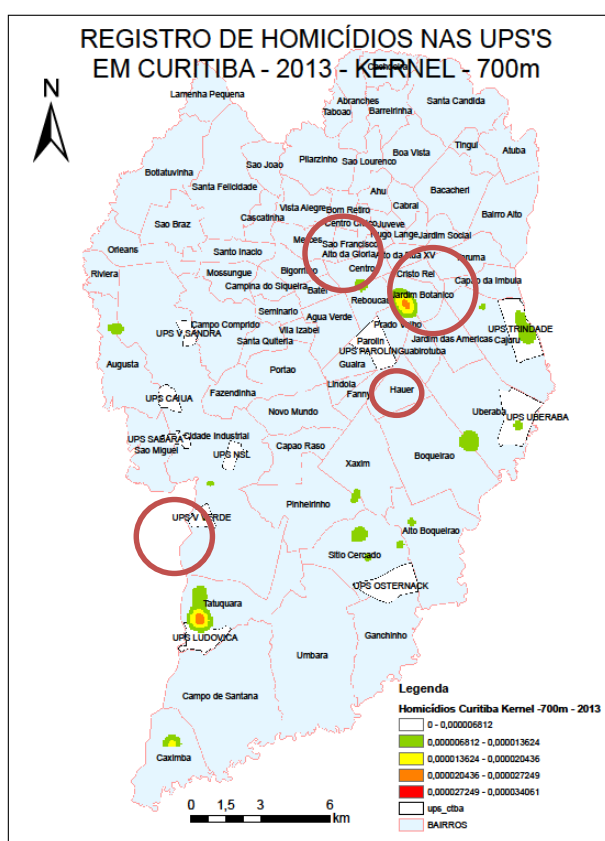
¹⁴ Diversas análises críticas vem evidenciando o rápido esgotamento das UPP's após passado o momento de euforia e aprovação pública. Ficou cada vez mais evidente sua clara transformação em aparatos de controle das populações residentes nas favelas do Rio de Janeiro, o controle das “classes perigosas”. Ver: (CARVALHO, 2013; FLEURY, 2012).

frente aos diagnósticos que apontam a concentração da distribuição territorial dos homicídios.

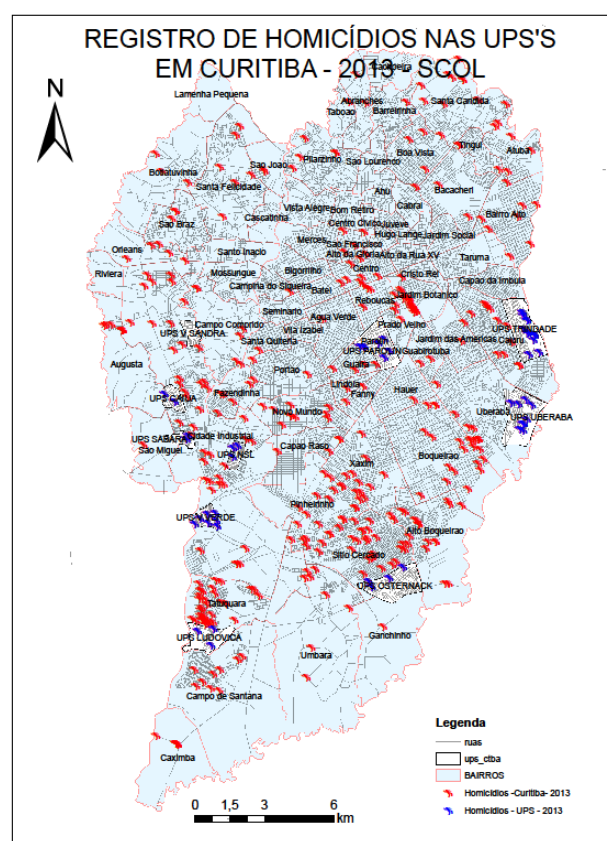
Procurando-se se afastar do impacto inicial do programa, optou-se por avaliar as dez UPS's um ano após a sua implantação, que ocorreram entre março a outubro de 2012. O ano de 2012, portanto, foi desclassificado porque as UPS's foram implantadas em períodos distintos nos bairros de Curitiba.

Para fins de comparação, portanto, foram selecionados os anos de 2011 e 2013. O ano de 2011 corresponde aos registros de ocorrências de homicídios um ano antes da implantação do Projeto Nereu. Normalmente a criação do programa tem um impacto considerável nos três primeiros meses, voltando a condição de estabilidade ou a retomada dos registros criminais passada esta fase inicial. O ano de 2013 tem a vantagem de ser um ponto da análise do programa no “momento frio”. Passada a euforia inicial, reflete o momento de estabilidade após o impacto do programa e que, portanto, há uma expectativa de variação menor nos registros criminais.

MAPAS 3 E 4: REGISTROS DE HOMICÍDIOS NAS UPS'S EM CURITIBA - 2013



Fonte: Elaborado pelo autor



Fonte 2: SCOL/SESP-PR- Sistema de Controle de Ocorrências com Letalidade

UPS Trindade: em 2011 a mancha criminal era acentuadamente menor. Em 2013 ela cobriu boa parte do território da UPS.

UPS Uberaba: comparando-se os mapas de 2011-2013 percebe-se que não havia formação de uma mancha de registros de homicídios dentro do território, embora houvesse nas adjacências, no interior do Bairro do Uberaba. Em 2013 a mancha deslocou-se para dentro do território de pacificação.

UPS Parolin: havia uma pequena mancha a noroeste da respectiva UPS. Com a presença da Unidade, a macha deslocou-se para fora da UPS, na divisa dos bairros Rebouças e Jardim Botânico, de forma mais intensa do que havia antes da presença da UPS.

UPS Ludovica: na análise comparada entre 2011-2013 observou-se que não houve interferência na migração criminal dos homicídios. No entanto, a mancha ficou mais intensa, o que evidencia um aumento dos registros criminais nas proximidades setor. Isto fica claro ao se comparar os mapas de homicídios por ponto entre os anos de 2011-2013 na divisa com a respectiva UPS.

UPS Vila Verde: Havia uma forte mancha criminal neste território em 2011. Em 2013 não se formou uma mancha criminal (hot spot) no setor e nem houve sinais de deslocamento dos homicídios para outras áreas.

As manchas criminais de homicídios presente nos bairros Sítio Cercado, Alto Boqueirão e Pinheirinho foram suavizadas. No entanto, estavam fora da área da cobertura da UPS Osternack e, portanto, não há indícios qualquer desta unidade na redução dos delitos em outros bairros.

Além das manchas criminais aplicou-se um teste estatístico visando medir a variação dos registros em cada uma das 10 UPS's. A Estatística dos homicídios dolosos nas UPS's aplicou um Tratamento dos dados através da Estatística não-paramétrica utilizando-se Teste U de Mann-Whitney. Para aplicação da técnica na análise comparada entre 2011-2013 considerou-se as seguintes hipóteses:

H0: A criação de UPS's controlaram satisfatoriamente os homicídios dolosos em 2013.

H1: a criação de UPS's perderam o controle dos homicídios dolosos em 2013.

QUADRO 2 - APLICAÇÃO DO TESTE U DE MANN-WHITNEY EM DADOS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS NAS UPS's EM CURITIBA (2011-2013)

	2011	rank 2011		2013	rank 2013
1	1	3,5	6	1	3,5
2	1	3,5	10	2	9
3	1	3,5	11	2	9
4	1	3,5	12	3	12,5
5	1	3,5	13	3	12,5
7	2	9	15	4	14,5
8	2	9	17	7	17,5
9	2	9	18	7	17,5
14	4	14,5	19	9	19
16	5	16	20	15	20
	soma ranks	75		soma ranks	135
	Valor U1 =	80		Valor U2 =	20

U-valor crítico (tabelado) =26

P-Value=0,02574

SE $U < U$ crítico (tabelado), rejeita-se H_0 . Logo, $20 < 26$, rejeita-se H_0 .

Fonte: Elaborado pelo estatístico AJP.

Com base no exposto anteriormente conclui-se que: Com p-valor de 0,02574 apresentam-se evidências estatísticas suficientes para acreditar que as implantações das UPS's colaboraram para o descontrole do "aumento do número de homicídios dolosos". A chance deste aumento ter sido ao acaso é de 2,6%. Este tratamento estatístico considerou a variação de 20 para 53 homicídios nos polígonos das 10 UPS, na comparação entre os anos de 2011 a 2013.

Neste sentido, tanto a visualização dos hot spots como a análise estatística confirmam que a presença da polícia militar estruturadas pelo projeto das UPS's, desorganizou ainda mais os espaços pobres e violentos, o que acentuou ainda mais o descontrole dos homicídios.

Conclusão

As UPS's foram mais uma das soluções orientadas pela matriz gerencialista e autoritária que não obteve os resultados almejados. O fator que impulsionou sua criação, seguiu à lógica casuística que é comum na tradição brasileira. O fato é que se registrara mais uma chacina com quatro mortos e quatro feridos no bairro Orleans em Curitiba em agosto de 2011. Foi este o contexto que se desenvolveu a ideia da criação das UPS's. Em termos gerais, a SESP-PR afirma que vem conseguindo controlar os homicídios através da

imposição de uma política de metas¹⁵. O fato é que não houve grandes inovações em termos de atividade operacional nas polícias civis e militares, exceto pela criação da UPS's e mais tardiamente, foi criada a Divisão de Homicídios em substituição a delegacia de Homicídios. Estas iniciativas podem ser consideradas paliativas porque reafirmam uma missão para as polícias que está para além de suas capacidades que já são limitadas: o de conter a criminalidade com uma presença mais repressiva. A política da polícia vem apenas reforçando seus mitos, pressionados pelos meios de comunicação que exigem respostas rápidas para problemas de solução de longo curso.

As políticas de metas e tecnologias de monitoramento têm uma importância relativa. Ainda que subsidiem as polícias no entendimento e na intervenção do fenômeno criminal, isoladamente não permitem reduzir a criminalidade. E, de outro lado, dissimulam uma discussão mais profunda com a sociedade civil sobre a necessidade de reformas das polícias e do sistema de justiça criminal.

Esta concepção setorializada da administração pública na segurança que se alimenta da cultura do medo, não apenas eleva os gastos com segurança, como desestimula uma leitura sistêmica dos problemas sociais do nosso tempo.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. (et.al.). **Segurança pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2008.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da desilusão**. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: REVAN/Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

BAUMAN, Zigmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

¹⁵Segundo a política de metas o Governo do Estado do Paraná estaria havendo uma queda contínua nos registros de homicídios dolosos a partir dos registros de inquéritos policiais. A variação nos dados do sistema DATASUS não pôde ser confirmada porque não estão disponíveis para 2013. A variação da taxa de homicídios passou de 30,66 hom./100.000 em 2011 para 31,65 em 2012. Os dados da SESP-PR também indicaram uma variação positiva de 28,40 hom./100.000 para 28,64 hom./100.000 entre 2011 e 2012. O marketing da redução dos homicídios aparece em 2013, ao apresentar uma taxa de 23,33 hom./100.000. A meta estabelecida para a redução seria de 24,33 hom./100.000. FONTES: 1) WASELWICZ (2014). Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>> Acesso em: 05/10/2014. 2) CAPE/SESP-PR. Disponível em: <http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/Relatorio_Relativo_Morte_2013.pdf> Acesso em: 05/10/2014. Obs.: as taxas foram construídas pelo autor com base na projeção populacional do IPARDES a partir dos dados do CENSO do IBGE de 2010.

BEATO FILHO, Cláudio. **Políticas públicas de segurança e a questão social**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v 13, n 4, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400003>> Acesso em: 29/09/2014.

BELLI, Benoni. **Tolerância Zero e a democracia no Brasil**: visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

BRANDÃO, Junito de Souza. **Mitologia Grega**. v. I-II-III. Petrópolis: Vozes, 2009.

BRASIL. ENASP - **Estratégia Nacional de Segurança Pública**. Meta 2: A impunidade como alvo - Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil, Brasília: CNMP, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013.

CNT/MDA – **Confederação Nacional do Transporte**. Relatório Síntese: Pesquisa CNT/MDA. Rodada 119. Período: 08/08/2014-14/08/2014.

CARVALHO, Monique Batista. **A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura**. In: O Social em Questão. Rio de Janeiro: PUC-RJ, Ano XVI - nº 29 – 2013. Disponível em: <<http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/12artigo29.pdf>> Acesso em: 01/10/2014.

CLARKE, Ronald; FELSON, Marcus. **Routine activity and rational choice**. London: Transaction Publishers 1993.

_____. **Situational crime prevention**: successful case studies. NY: Harrow and Heston, 1997.

FIGUEIREDO, Lucas. **O Ministério do Silêncio**: a história do Serviço Secreto Brasileiro de Washington Luís à Lula (1927-2005). Rio de Janeiro: Record, 2005.

FLEURY, Sonia. **Militarização do social como estratégia de integração**: o caso da UPP do Santa Marta. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 14, n. 30, mai./ago. 2012, p. 194-222. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/07.pdf>> Acesso em: 02/10/2014.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

MISSE, Michel (org.). **O inquérito policial no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/Booklink, 2010.

MORAES, P. R. B. **Juventude, medo e violência**. Ciclo de Conferências Direito e Psicanálise: novos e invisíveis laços sociais, 2004, p. 1 - 17. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/referencias/juventude-medo-e-violencia>> Acesso em: 05/07/2014.

PARANÁ. **Relatório da Pesquisa de Vitimização na cidade de Curitiba**. CRISP/SESP-PR: Curitiba, agosto/2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

RAWS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **O adolescente infrator e os direitos humanos**. ICPC: Curitiba, 2012. Disponível em: <http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/adolescente_infrator.pdf> Acesso em: 04/10/2014.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Naspolini. **Direito Penal Mínimo e Direitos Humanos na Política Criminal de Eugenio Raul Zaffaroni**. Revista Direito & Paz. São Paulo, v. 1, n. 1 (2012). Disponível em: <<http://www.revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/13/2>> Acesso em: 06/07/2014.

WACQUANT, Luic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WASELWICZ, Jacobo. **Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil**. Brasília: FLACSO, 2014.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a polícia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.