

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 3

Edição 5

agosto/setembro 2009



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra
Humberto Viana – Presidente do Conselho de Administração
Renato Sérgio de Lima – Secretário Geral

Conselho de administração

Deniz Mizne
Jacqueline Muniz
José Luiz Rattton
José Marcelo Zacchi
José Vicente Tavares dos Santos
Kátia Alves
Luciene Magalhães de Albuquerque
Luís Flávio Saporì
Renato Vieira de Souza
Sandoval Bittencourt de Oliveira Neto
Sérgio Roberto de Abreu
Sílvia Ramos
Wilson Batista

Coordenações

Adriana Taets (Pesquisa)
Ana Maura Tomesani Marques (Institucional)
Lígia Schiavon Duarte (Financeira)

Expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Comitê Editorial

José Vicente Tavares dos Santos, Renato Sérgio de Lima
e Adriana Taets

Conselho Editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University)
Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro)
Chris Stone (Harvard University)
Fiona Macaulay (University of Bradford)
Luiz Henrique Proença Soares (Via Pública)
Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília)
Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo)

Colaboradores dessa edição

César Barreira
Luís Flávio Saporì
Naldson Ramos da Costa
Paula Miraglia
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Theodomiro Dias Neto

Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi
Estagiárias: Thandara Santos e Samira Bueno

Traduções: Gama! Traduções e Interpretações
e Mirian Palácios Larrosa.

Capa e produção editorial: URBANIA

Tiragem: 700 exemplares

Endereço da Redação: Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1.409
Pinheiros – São Paulo – SP – 05406-050

Telefone: (11) 3081-0925

E-mail: revista@forumseguranca.org.br

Gráfica: Imprensa Oficial

As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Apoio: Open Society Institute, Tinker Foundation Incorporated, Ford Foundation e Ministério da Justiça.

Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

Versão digital disponível no site
www.forumseguranca.org.br/revista

Sumário

	Nota do Comitê Editorial	5
Dossiê Governanças Policiais	Participação, controle e propostas para uma efetiva governança de polícia: um convite à leitura	6
	<i>Cecília Canalle e Renato Sérgio de Lima</i>	
	Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar	14
	<i>Domício Proença, Jacqueline Muniz e Paula Poncioni</i>	
	Protocolo de Intervenção Policial Especializada: uma experiência bem-sucedida da Polícia Militar de Minas Gerais na Gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco	52
<i>Francis Albert Cotta</i>		
Parceria, educação e fiscalização no melhoramento do transporte regional e no combate à criminalidade	68	
<i>Pedro Norberto de Melo Souza</i>		
Mapeamento criminal por meio da plataforma Google Maps	82	
<i>Paulo Roberto Bornhofen e Emerson Tenfen</i>		
Artigos	Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias	100
	<i>Moema Dutra Freire</i>	
	Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública	116
	<i>Marcelo Ottoni Durante e Wilquerson Felizardo Sandes</i>	
	Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional	128
<i>Camila Caldeira Nunes Dias</i>		
Classificações de políticas de segurança pública	146	
<i>D'Aquino Filocre</i>		
O paisano, a política e a "comunidade": a polícia na encruzilhada	160	
<i>Lúcio Alves de Barros</i>		
Entrevista	O valor da ética e da formação no ser e fazer polícia no Brasil	186
<i>Cel. Joviano Conceição de Lima, entrevistado por Adriana Taets, Érika Sallum e Renato Sérgio de Lima</i>		

REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Desde sua criação, em 2006, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, enquanto espaço de diálogo e debates entre a sociedade civil, os órgãos do governo e a universidade, voltou-se para a discussão de temas pertinentes à polícia brasileira. Essa missão dada ao Fórum por seus fundadores pode ser observada em seus produtos, em que se procura construir uma interlocução entre os diversos setores que balizam o desenvolvimento das políticas públicas de segurança em nosso país. Não foi diferente o que aconteceu no momento da elaboração do dossiê que compõe essa edição da Revista Brasileira de Segurança Pública.

Buscando-se identificar experiências em que fosse possível perceber a polícia lidando com questões de governança na prática, foi lançado, no segundo semestre de 2008, um edital para inscrição de trabalhos nesta área, em que foram selecionados 19 casos emblemáticos, provenientes de várias regiões do país e apresentados em uma oficina, durante o III Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que ocorreu em Vitória, ES, no mês de abril. Desses 19 casos, quatro foram premiados, dos quais três transformaram-se em artigos. Como parte de um projeto financiado pela Ford Foundation e em parceria com o Napec, este dossiê é formado por um texto teórico, em que os autores discorrem sobre o conceito de governança policial, seus desdobramentos para o fazer polícia e a forma como ele tem sido – ou não – aplicado nas polícias brasileiras. Esse artigo é precedido por um pequeno texto introdutório, em que se buscou realizar uma síntese das ideias-força dos autores, de forma a guiar o leitor. Por fim, os três relatos de policiais que compõem a última parte do dossiê versam sobre problemas comuns que as polícias enfrentam e soluções diferentes dadas por diversos atores do cenário policial brasileiro.

Os artigos que formam a segunda parte desta edição dialogam entre si, tendo como pano de fundo a realização da I Conseg. O momento político criado pela realização desta conferência aponta para uma revisão das políticas de segurança, seus processos de legitimação democrática e a participação da sociedade civil. Como não podia deixar de ser, os artigos ora publicados revelam a atualidade da discussão acadêmica que vem sendo feita em torno de tais questões, em que se procura, acima de tudo, uma melhor compreensão dos processos que guiam as políticas públicas de segurança, seus desdobramentos para a população e para os profissionais que atuam na área.

Desejamos a todos uma boa leitura e, ainda, que os textos aqui publicados possam, de alguma forma, auxiliar a reflexão sobre esse momento importante na segurança pública em nosso país.

Comitê editorial. ↗

Participação, controle e propostas para uma efetiva governança de polícia: um convite à leitura

Cecília Canalle

Cecília Canalle é mestre e doutora em Educação pela USP e professora de Antropologia Filosófica e Temas da Cultura Contemporânea da Faculdade Santa Marcelina/SP.

✉ canalle@uol.com.br

Renato Sérgio de Lima

Renato Sérgio de Lima é doutor em Sociologia pela USP, Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

✉ rsdlima@forumseguranca.org.br

Com estilo e desejos muito definidos, cada frase do artigo de Jacqueline Muniz, Domício Proença Júnior e Paula Poncioni, ora publicado, busca abarcar não uma linha de raciocínio, mas sim um cenário. Isso proporciona amplitude ao trabalho, ao mesmo tempo em que aprofunda as inquietudes por ele provocadas. Em vez de um verbo: três; em vez de um adjetivo: quatro; em vez de uma possibilidade, o mundo. É como ler mais de um texto, simultaneamente, em uma só leitura, um pouco à semelhança dos hipertextos: a cada ponto outros muitos se abrem. Então, ao estilo da tríade de autores, o artigo tece uma trama, uma rede, para que se possa, se tente, se aproxime do que se deseja, do que é possível e do que é necessário. Daí a ideia, compartilhada com os autores, dessa síntese, construída com fragmentos do texto original, mas de nossa inteira responsabilidade. A versão completa do artigo encontra-se disponível no *site* do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (www.forumseguranca.org.br). Os trechos em itálico presentes neste texto foram extraídos do original.

Sua tese inicial é de que a segurança pública, um dos braços visíveis da governança de polícia, expõe a capacidade de governança de quem a exerce: quem melhor governa, mais segurança gera. A ação de governar a polícia mostra os limites do governo e, também, que não basta a vontade política para coordená-la: é necessário ter uma proposta que estructure a

governança de polícia e interrompa o ciclo da *amnésia recorrente* e improdutiva gerada a partir de pronunciamentos governamentais recorrentes feitos a cada evento negativo.

O texto se propõe a apresentar propostas para que não se perpetue a tradição do reinício, na qual cada dirigente que assume um cargo busca reinventar ações e práticas não orgânicas. Há propostas científicas que podem colaborar para que se rompa esse ciclo e é exatamente na construção de uma delas que os autores irão centrar esforços. Eles ressaltam, contudo, que o trabalho científico tem limites. Primeiro, por conta das fontes, vários aspectos devem ser considerados: existe a informação necessária? Como ela foi obtida? É possível comparar informações? A que época pertencem esses dados? Como amadurecê-los? Sendo a pesquisa baseada na fonte, essas questões passam a ser de grande relevância. O segundo aspecto levantado sobre os limites da pesquisa científica refere-se ao insuperável descompasso entre o tempo de produção científica e as urgências governamentais, da mídia ou do agir policial. E, mesmo que os dois pontos anteriores fossem superados, ainda assim não se poderia evitar que o conhecimento científico algumas vezes ofereça conclusões diferentes a partir de um mesmo conjunto de dados que, por sua vez, podem ser revistos a qualquer momento.

Um exemplo é a própria diversidade de usos para o termo governança, com registros desde,

pelo menos, a Renascença, sempre relacionado a alguma prática de comando. Neste artigo, o conceito refere-se às diferentes *instâncias de produção de governo por diferentes atores: o Estado e suas instituições, as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, a sociedade civil (atores coletivos e individuais); e em diversos níveis de aplicações: dentro e fora do Estado, transnacional, internacional, nacional e localmente*. A governança, assim compreendida, pretende responder às inúmeras críticas sobre a eficiência do Estado no cumprimento de suas funções, seja pela centralização, seja pela burocratização demasiadas.

As mudanças ocorridas nas últimas três décadas exigem uma nova concepção de Estado. Entidades associativas, polícias transnacionais e internacionalização da economia, somadas ao 11 de setembro e à crise financeira de 2008, questionam, profundamente, se empresas privadas responderiam heroicamente como o fizeram os bombeiros nas Torres Gêmeas, bem como se é razoável apostar tão alto na autonomia de mercado. Aposto-se que, liberando o Estado de tantas decisões em situações nas quais é substituível, este estaria livre para desenvolver um perfil de articulador, certificador de regras, criando uma dinâmica de redes capaz de provocar modelos alternativos de gestão com centralidade estatal reduzida.

O desejável seria uma governança capaz de articular diferentes atores de modo horizontal e negociado, a fim de se buscarem soluções com o envolvimento de múltiplos atores. Aposto-se que a participação democrática é capaz de agregar sujeitos e torná-los ativos na implementação da política pública, gerando, assim,

“força social”. Dessa forma, a governança enfatizaria *a cooperação ao invés da hierarquia, as instituições privadas e as formas descentralizadas de gestão*, com conseqüente redução de seu protagonismo decisório.

A proposta dos autores é que se desenvolva uma governança que suponha diferentes atores, sem perder de vista os interesses coletivos, sendo capaz de gerar sujeitos ativos na implementação da política pública. Por isso mesmo, a governança na democracia encontra-se entre dois limites difíceis: o do respeito às leis (legalidade); e o da relação adequada com diferentes grupos (legitimidade). Se transgredir a lei perde sua legalidade, se discriminar ou privilegiar certos grupos, não tem mais legitimidade.

A democracia é o pano de fundo que garante que a força policial designada não produza tirania, opressão, ou defesa de interesses privados, bem como assegure a existência da própria democracia. Há, aqui, uma relação circular: a democracia cria e vigia a polícia para que esta preserve o exercício daquela, ao mesmo tempo em que é a polícia que vigia a democracia para que esta não se torne tirana ou defensora de interesses privados, porque é a governança quem tem o poder de determinar o que é ou o que foi bom, ou seja, o que é uma boa ação. Portanto, o que se deve medir é a aderência às práticas democráticas das políticas públicas que orientam a ação da polícia. Mas como fazê-lo?

Há grandes dificuldades para se aferir a distância entre democracia e ação policial. Ao se avaliarem, por exemplo, as razões do aumento nos registros de violações, pode-se chegar a três conclusões distintas: 1) cresce-

ram porque se aprofundou a democracia que lhe permite o registro; 2) aumentaram justamente pelo contrário, uma vez que o acréscimo se deu porque cresceram as violações à democracia, 3) ou ainda que não é possível concluir nada porque tais dados dependem de complexas comparações, às quais não se pode chegar sem um estudo cuidadoso.

Além da dificuldade de aferição da aderência à democracia, há uma falta de afirmações positivas sobre a governança, a fim de que se possa avaliar o que é bom ou não numa ação e/ou prática e determinar um conteúdo positivo capaz de facilitar a educação da polícia à democracia. Em uma democracia, a governança de polícia sabe-se orientada *pelas instâncias autorizativas e mecanismos de controle do governo pela polity*, que, por sua vez, porta o consentimento dos cidadãos para que estes exerçam o controle da polícia.

O objetivo da governança é o alinhamento das práticas policiais com o governo e a democracia. A governança de polícia irá avaliar as escolhas, resultados e consequências das ações policiais, mas, para isso, precisa-se determinar o quanto é necessário saber para se governar bem considerando os custos das informações e desenvolver ferramentas potentes de valor universal suficientes para que se possam comparar dados e diferentes esferas de atuação.

Laurence Lustgarten, jurista britânico, esclarece, contudo, que as leis resultam de acordos e negociações: determinado pacto, numa determinada *polity*, num determinado momento. E que, portanto, as leis não estão acima da política, assim como a polícia não está.

A produção de juízos para tomada de decisões políticas pode ser feita por um processo de razoabilidade, que avalia metas, custos, oportunidades, riscos, benefícios, etc., por meio de uma responsabilidade decisória. Tal responsabilidade só é aderente à democracia se subordinada a uma ética política sancionada.

Ou seja, Lustgarten defende a importância da lei, mas adverte que ela é *pos-facto*, enquanto a ação policial é tempestiva. Por isso, é ingênua a esperança de se controlar a chamada caixa preta da discricionariedade que nunca pode ser desmontada completamente. Portanto, o que a lei oferece é um certo controle sobre desvios.

Com isso, só poderiam ser determinadas as prioridades da ação policial e suas consequências, mas não o processo de ação, uma vez que também devem ser avaliados os custos para se tentar gerir tal processo. Por isso é necessário definir, com precisão, o que se precisa de fato saber para não ser manipulado e o que conceder conscientemente. Para Bittner, citado no texto, a possibilidade de controle é ainda menor, pois não atinge nem o *input* da caixa preta da discricionariedade, o que propõe são apenas sanções e prêmios *a posteriori*.

Por isso, Lustgarten é descrente da eficiência da *accountability*, que entende usada para justificar a incapacidade de aferição e controle da discricionariedade. Bittner propõe que o controle policial saia do âmbito da antecipação falaciosa, em que reside, necessariamente, a elaboração das normas, e se configure em um sistema de sanção ou prêmio *a posteriori*, a fim de não *criar a ilusão de que se controla tudo para não controlar nada*.

A questão é como alicerçar o *conhecimento policial em termos de tratamento científico, definindo padrões de medida capazes de avaliar o conteúdo específico da workmanship*.

Lustgarten apontou que governança policial está contida na governança de polícia, admitindo uma medida de autonomia que só será controlada exteriormente, já que não é possível controlá-la diretamente. A questão é descobrir qual a medida que controle satisfatoriamente o uso da discricionariedade para que não se anulem as decisões políticas.

A proposta de controle do jurista britânico pressupõe ter clareza do que é essencial conhecer sobre a polícia, sem ultrapassar esse limite, sem necessitar controlar tudo. Por isso, aquele com prerrogativa de governança de polícia precisa ter instrumentos capazes de fazê-lo governar a polícia, fazendo-a agir democraticamente e concedendo-lhe adequada autonomia sem perder de vista seus objetivos. Lustgarten propõe quatro instâncias de controle sobre o trabalho policial: universalidade e imparcialidade; estrutura e capacitações; recursos policiais; e práticas de *enforcement*.

Universalidade e imparcialidade: princípios fundamentais da governança de polícia

Lustgarten aposta na universalidade e na imparcialidade como fundamento anterior a todo agir policial. Este princípio afirma que a *polícia é um bem comum e um serviço público acessível a todos e que ninguém está acima das regras do jogo, além do alcance da ação estatal da polícia*. Estes dois lados da universalidade da polícia expressam a ambição de inclusão e

subordinação e de elaboração de uma *agenda positiva da aderência democrática da polícia*.

Há que se acrescentar que Lustgarten considera o caráter discricionário da ação policial que impede a total imparcialidade diante da realidade, mas que *o elemento legitimante da decisão discricionária da polícia é a convergência moral entre a decisão da polícia e o que o público reconhece, de bom ou mal grado, como razoável*. Por fim, o jurista pontua que universalidade e imparcialidade são indissociáveis, uma vez que, do contrário, se pode ser universalmente discriminatório e imparcialmente excludente.

Estrutura e capacitação

Para que a governança de polícia determine o que a polícia pode ou não fazer – de modo que esse poder pertença à governança e não à própria polícia – é fundamental que a decisão sobre a estrutura e as capacitações da polícia também pertença à governança. Estas decisões devem ser tomadas antes que a polícia necessite das capacidades já determinadas, a fim de reduzir a tensão de poder com o governo.

Alocação e prioridades

Esta é uma questão em que a contribuição da governança policial é necessária e a autonomia policial, relevante. Contudo há sempre que ficar evidente a superioridade decisória da governança de polícia. Determinar a alocação e prioridades é condicioná-la às escolhas políticas, decidindo os rumos da gestão policial e seus recursos.

O ajuste político dos planejamentos, expresso na alocação e prioridades dos recursos, indica o rumo e as alternativas políticas e poli-

ciais de exercício do seu mandato e *é uma das formas mais diretas em que se têm a governança de polícia e a governança policial, podendo levar a mudanças na estrutura ou nas capacitações da agência policial.*

Práticas estabelecidas de seletividade no enforcement

Para Lustgarten, a questão é que a polícia vai, sim, definir por si mesma certos encaminhamentos, mas isso precisa ser re-autorizado também pela governança de polícia para o aperfeiçoamento da própria política pública. Governança de polícia se relaciona com a governança policial em diferentes instâncias: como uma das fontes para decisão do que ela é capaz ou como uma parceira nas decisões sobre alocação e prioridades de recursos e capacidades ou como uma das fontes capazes de informar sobre o exercício do mandato policial.

Nesse relacionamento, são utilizados com frequência termos manipulados para disfarçar a “usurpação de decisões do governo” sob a justificativa de serem operacionais ou técnicas. Por isso, abrir mão do controle logístico é ver-se refém do que sejam as alternativas policiais que a própria polícia decidiu ter. Pode-se, por exemplo, não se fazer algo porque não se têm meios, ou apresentar uma proposta de algo muito dispendioso e longo. Se há equipamentos, alega-se que não há capacitação. Ou se ela for possível, deixar no arbítrio policial a decisão de quem, quando ou como será feita. Assim, também, se houver treinamento, não há doutrina; se houver doutrina, não há equipe; se houver equipe, não há protocolo administrativo; se houver protocolo administrativo, não há amparo legal... em uma lista infundável

de adiamentos e validação da autonomia velada, mas efetiva, da governança policial.

As instâncias de conhecimento e controle aplicáveis à governança policial podem ser utilizadas também para outras áreas do governo, o que amplia o modo de se conceber a governança pública, pois:

- *permite associar mérito às alternativas de dispendio;*
- *define as instâncias de apreciação da qualidade decisória do que, ou em que gastar;*
- *possibilita compreender o grau de importância da transparência para apreciação do mérito da ação governamental;*
- *esclarece quais são os objetos a serem mantidos transparentes, como os processos e resultados das decisões de estrutura e capacitações, de alocação e prioridade no uso de recursos policiais, de validação de práticas estabelecidas de seletividade no enforcement, dos contornos, inputs e outputs da governança policial, para que se possa, de fato, governar;*
- *aumenta a comparabilidade entre agências públicas, indo além de alguma cesta de indicadores que se confinam ao que estas agências têm em comum;*
- *revela o que é indispensável em cada agência: a qualidade do desempenho em seu mandato.*

A questão é de governança, de se desenvolver mecanismos institucionais que permitam controlar o que se precisa e se deve saber para poder governar, para que possam ser determinadas as prioridades diante do que é possível fazer, ou apreciar alternativas. Sem isso, só restam tentativas frustradas de se estabelecer uma segurança pública, pois não se tem como definir as prioridades, o que leva os esforços mais

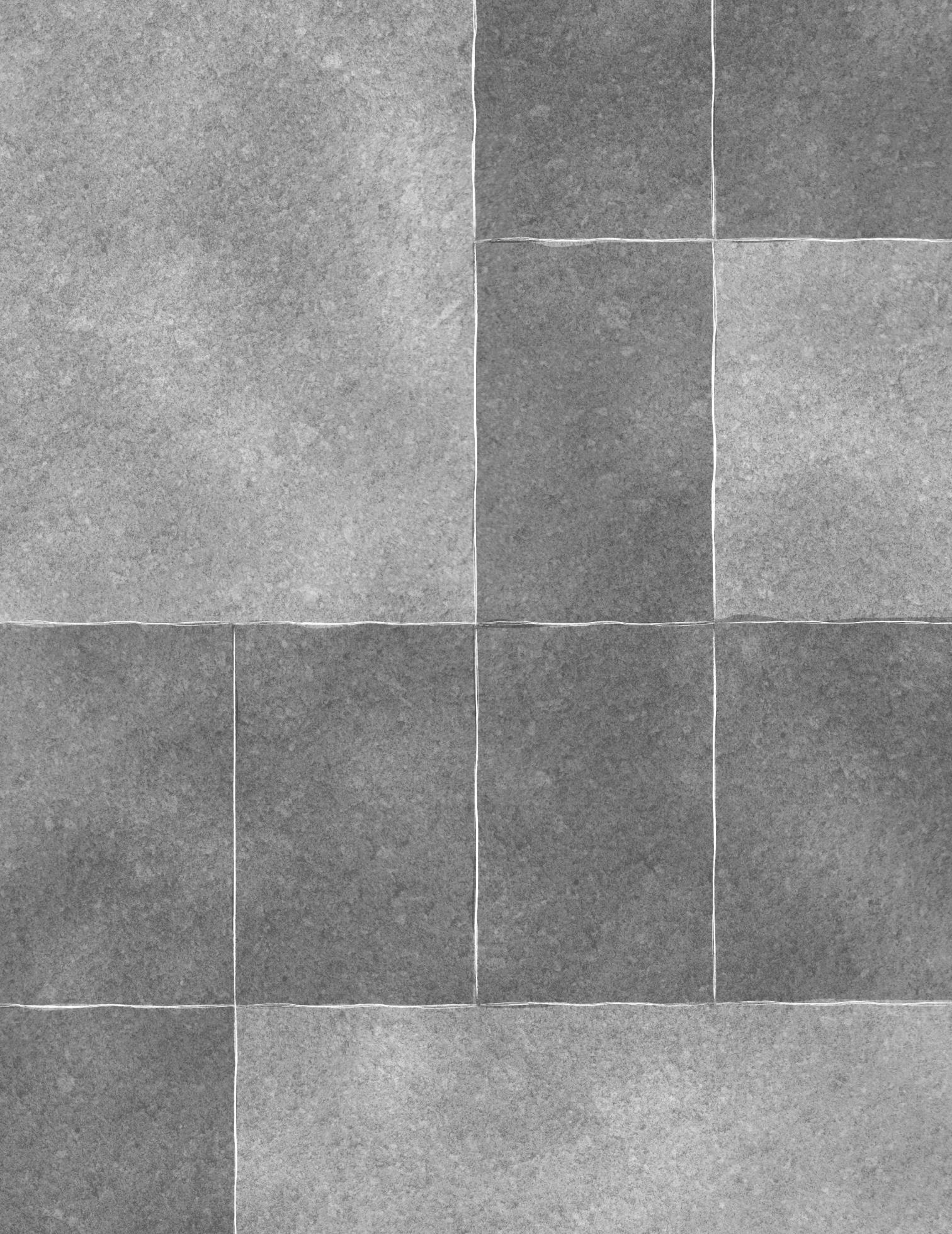
amplos envolvendo ações inter e intragovernamentais a se tornarem inócuos.

Sem uma pauta de trabalho e instrumentos de governança, a tendência é a de que dirigentes políticos demandem ações pontuais e descontínuas, deixando para a polícia a tarefa de atingir metas desejadas. O máximo que se tem é uma chefia mais ou menos carismática, que pode ter algum poder de sedução, mas é impotente quanto ao rumo a ser tomado. Não se trata, portanto, de uma polícia má contra um governo bom, mas sim da ausência de uma avaliação que identifique os efeitos nocivos da autonomia, seja no governo, seja no trabalho policial.

É necessário que, no processo de governança policial, seja pensado um modelo de enquadramento geral, no qual estejam previs-

tos mecanismos transparentes de atribuição de responsabilidades, tanto das esferas políticas quanto das administrativas e operacionais. Tais mecanismos constituem o ponto de partida para se relacionar com a diversidade de contextos da federação, a pluralidade social e as várias instâncias e esferas de governo e Estado.

Diante desse imenso território explicativo, o estudo ora publicado ganha a relevância pelo seu intenso trabalho de exegese conceitual do termo “governança policial” no mundo, sobretudo no diálogo com a literatura internacional, já que a opção dos autores foi não trabalhar com a produção nacional sobre o tema. Assim, independente de todos os limites que um texto tão denso impõe, sua leitura mostra-se imprescindível e, sem dúvida, ele tem tudo para se tornar uma obra de referência.



Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar¹

Domício Proença Júnior

Domício Proença Júnior é professor da Coppe/UFRJ e coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos.

✉ domicio@centroin.com.br

Jacqueline Muniz

Jacqueline Muniz é professora do Mestrado em Direito, da Universidade Cândido Mendes (RJ) e membro do Grupo de Estudos Estratégicos.

✉ jajamuniz@uol.com.br

Paula Poncioni

Paula Poncioni é professora da Escola de Serviço Social da UFRJ.

✉ pponcioni@terra.com.br

Resumo

Este texto oferece uma apreciação crítica da literatura de Estudos Policiais e propostas para romper com a chamada dinâmica do reinício, em que as questões referentes à segurança pública encontram-se sempre por serem resolvidas, sem que haja uma estratégia consistente para fundamentar e desenvolver a área. Para tanto, os autores descrevem os problemas oriundos da falta de uma governança de polícia efetiva e sugerem o uso das quatro instâncias de controle da governança policial propostas pelo jurista constitucional britânico Lustgarten, como um caminho para que o governo não seja seduzido falaciosamente pela governança policial e nem se perca na ausência de estratégias de conhecimento e controle sobre as metas e modos de ação da polícia.

Palavras-Chave

Polícia. Governança. Accountability. Segurança pública.

Convite à leitura

O problema é a governança. Segurança é só sintoma. Eis um início que sumariza o que esse apresenta a seguir. Corresponde ao matrimônio do que era sabido antes que o texto comesse com o que se tem ao final do processo de sua elaboração.

O que era conhecido: as diversas questões diante da segurança pública, para reconhecer o termo constitucional brasileiro, não representam impossibilidades do ponto de vista de um conhecimento policial, ou de políticas públicas. Quem estuda profissionalmente o tema identifica um amplo acervo de conhecimentos, saberes, experiências; apreende o tanto que se pode fazer para controlar a criminalidade, a desordem, e tudo o mais que se queira colocar na conta da ampla rubrica da segurança pública. E, ao fazê-lo, compreende como decompô-la analiticamente, reconhecendo que, com tudo o que a segurança pública pode conter, e contém, o centro da possibilidade de seu encaminhamento reside na ação da polícia: as disponibilidades, a orientação e os controles do que a polícia devia e podia fazer para esta ou aquela finalidade, desta ou daquela forma; as expectativas multissetoriais de integração no campo da segurança pública, qualificando os termos dos relacionamentos interagência, desde e em torno das agências policiais. (...)

Convida-se à leitura deste texto comparilhando, solidariamente, algo da circuns-

tância em que ele se apresenta. Reconhece-se a multiplicidade de registros e interesses que convergem e se embaraçam, configurando um ambiente peculiar, imobilista, ao redor dos temas da segurança pública. Que, mais importante, deixa fora de seu lugar central a polícia. Isso não acontece por acaso, mas depende da participação dos diversos envolvidos: para alguns, conveniência; para outros, conviência; ainda para outros, inocência, ou paciência, ou incompetência. Diante de eventos, ou da irrupção de alguma percepção que cumula eventos que passaram despercebidos até seu conjunto fazê-los ululantes ou politicamente (in)oportunos, reencenam-se posicionamentos, posturas e pronunciamentos que já se fizeram diversas vezes antes. Muito – em momentos de maior desalento ou decepção, pode se expressar em um ceticismo profundo, que se espera passageiro, e dizer que tudo – se passa como se fosse a primeira vez; como se tudo o que foi pensado, discutido, feito, avaliado, prognosticado não tivesse tido lugar, ou, pior, diante de tantas tragédias, como se nada tivesse significado ou importância, que não fosse digno de lembrança.

Esta imposição de uma amnésia recorrente produz uma forma de imobilismo, sentido apesar do frenesi, da espetacularidade, da estridência, da retórica vazia de pronunciamentos, promessas, gestos. Sua reprise episódica

depende de que se possa fazê-los desconsiderando as respostas e perguntas que já se produziram anteriormente. Vê-se mesmo a recusa, ou o esquecimento, de rumos que poderiam produzir soluções, exatamente porque poderiam produzir soluções. É este imobilismo que sugere como caminhos a timidez que reluta em propor, ou o ceticismo que não acredita em tentativas. A discussão profissional de polícia, o estudo científico, a perspectiva mais cidadã da governança pública, que dependem de que o debate avance para vencer, ficam (es)premidas diante do imobilismo que a reprise produz. Mas esta situação depende da renovação da sombra do esquecimento cada vez que a discussão começa de novo. É frágil à luz que a desnude como a maior parte do problema, que a decifre para que ela não devore.

Explicar como a governança de polícia se distingue da governança policial. Desdobrar o que sejam uma e outra, como se relacionam. Apreciar o cerne do profissionalismo policial, e como ele se insere na governança democrática. Articular como e o que seria indispensável para poder governar a polícia. Apontar como estes conhecimentos empoderam o governo para que atenda às expectativas das garantias e prerrogativas da vida social democrática. Sugerir rumos para o aperfeiçoamento da governança pública. Estes conteúdos revelam como este texto é uma contribuição que nasce do que se pode fazer a partir do estudo, do conhecimento científico. Este domicílio de origem fica ainda mais explícito quanto se considera o subtítulo: controlar para saber; saber para governar, ecos da *Scientia est Potentia*, saber é poder, de Bacon.

Este texto relata, sucintamente, o resultado de uma apreciação crítica da literatura de Es-

tudos Policiais, compartilhando determinados resultados que, ainda que possam ser propositivos em si mesmos, com a certeza qualificada que o estudo científico permite, remetem tanto às perguntas quanto às respostas que puderam ser dadas nesta ocasião em particular. São nas perguntas realmente relevantes que se têm o rumo do questionamento e, por sua vez, o horizonte do avanço do saber. Apresenta-se, assim, como uma saliência que resulta de estudo, afrontando a timidez polida diante do imobilismo que aceita que tudo seja sempre (re)admissível tão somente porque alguém o afirma ou deseja afirmar e contestando o ceticismo amargo porque tem rumos a propor com embasamento e justificativas, abertas à crítica, para refutá-lo. Este rumo é assumidamente imodesto porque expressa a convicção de que se pode saber mais do que se sabe antes, que se aprende algo quando se considera o saber de outros, e que se sabe melhor quando se lança mão do conhecimento e do método científico.

É oportuno lembrar ao menos dois limites que pertencem a qualquer empreendimento intelectual que dependa do pensamento crítico, da racionalidade diante da empiria, que aspire a dialogar com o acervo de conhecimento científico. O primeiro é que todo conhecimento científico é, num sentido muito direto e sensível, “datado”. Avançar a qualidade constitutiva ou aplicada do conhecimento científico depende do apoio que se pode encontrar, em termos amplos, a partir de um determinado acervo de fontes. Sem fontes não se tem nem comparabilidade de experiências, nem contraste de entendimento do que o conhecimento e, também, o conhecimento científico dependem. Isto depende de temporalidades próprias.

Só se pode avançar depois que se teve o tempo para qualificar o olhar que considera as fontes (e parece desnecessário arguir em mais detalhe pelo valor e pela temporalidade da educação). Custa tempo considerar o que as fontes que podem ser encontradas, às quais se tem acesso, têm a dizer. Existe ainda o tempo para amadurecer o que se venha a encontrar nas fontes e o que sejam as formas de uso e expressão destes achados. A maioria das fontes disponíveis resulta deste mesmo processo.

Nem a busca, nem o uso, nem o que se possa produzir com o conhecimento científico atende às expectativas de tempo real da mídia, ou do governante, e muito menos da urgência que é tão presente diante do agir policial na maior parte das vezes (...). O segundo limite é que qualquer expressão do conhecimento científico se sabe, num sentido muito essencial, imperene e qualificado quanto ao seu alcance. Mais ainda, reconhece-se como potencialmente cambiante. Assume-se como parte de um processo, sem ignorar que se pode, sim, ofertar produtos. Qualquer conhecimento científico digno deste nome se apresenta como um estágio numa obra mais ampla. (...) Trata-se muito simplesmente de se saber aberto ao questionamento substantivo e à refutação empírica: pronto a se corrigir diante da demonstração de que seus dados são falsos ou incompletos; que sua lógica tem falhas; que sua apreciação dos resultados da segunda sobre os primeiros foi incompleta. (...)

Uma parte considerável do que se pensava, receava ou ambicionava quando diversas das fontes consultadas foram escritas foi profundamente afetado pelos desdobramentos do

11 de Setembro. Seis ou sete anos não foram suficientes, em termos de fontes e rigor, para que se tenham articulado estudos do que isto pode, poderia, ou poderá trazer. Os prazos de publicação que permitem o acesso trazem ainda outro tipo de temporalidade: a passagem de manuscritos para livro, ou a aceitação de um artigo num periódico, pode demorar muitos meses, alguns anos. O papel do Estado nos arranjos de segurança, de segurança pública e de polícias estatais ficou inescapavelmente redescoberto, se é este mesmo o termo que cabe usar, diante do terrorismo. Quem pode ousar seguir afirmando que bombeiros, ou a polícia, devam ser uma agência privada pautada pelo lucro depois do que se viu nas Torres Gêmeas? Que empresa teria a temeridade política e moral para determinar ou proibir mais uma subida, resgatando pessoas mesmo diante do desabamento iminente? Que empresa manteria sua viabilidade financeira ou aceitaria continuar com seu contrato de serviços, tendo que arcar com os custos de centenas de policiais e bombeiros que, em um único dia, morreram tentando até o último minuto resgatar mais algumas vidas?

Tem-se, ainda, outra temporalidade que se confunde com as anteriores: refere-se ao significado da crise financeira de 2008 para toda uma produção marcada por debates, projetos, agendas e estudos que entendia o mundo privado como capaz de plena autossuficiência, e o mundo do Estado como um fóssil arcaico e disfuncional de outras eras, que explicava a falência e incompetência do Estado na administração pública (inclusive o policiamento público) e vislumbrava e defendia o florescer da plenitude dos arranjos que se intimava intrinsecamente

superiores de redes e de mercados (inclusive de segurança). Tudo isso sugere que alguns dos dados com que se partiu, que algumas das lógicas utilizadas, que alguns resultados alcançados tenham que ser reconsiderados. (...)

O texto encontra-se dividido em estações, por assim dizer, que pontuam um determinado trajeto, partindo de uma visão mais ampla do que seja governança, para progredir em direção ao que pode, ou deva, ser uma governança de polícia e, diante desta, o que se pode qualificar como a governança policial. Estas estações constroem a identificação dos efeitos que uma causa – um fim desejado, como governar a polícia – determinam.

I

A ideia de governança não é nova; existe em diversos idiomas pelo menos desde a Renascença. O termo surge com maior proeminência no debate político e, como decorrência, na produção acadêmica, particularmente das ciências sociais, há aproximadamente uma década, na Europa e em países como EUA e Canadá. É possível associá-lo às intensas mudanças percebidas no papel e no modo de atuação do Estado (especialmente, nas sociedades democráticas ocidentais), para regulação da economia e da sociedade. Mais ainda, governança ganhou o valor de uma divisa, de um símbolo, de uma determinada agenda política, sendo objeto de diversas formas relativamente livres de uso. (...)

Assim, têm-se tantas definições de governança em circulação quanto as práticas que estas mesmas definições visam dar conta. Pode-se dizer que as diversas noções de governança

correspondem às descrições dos eventos, situações ou interações que objetivam circunscrever. Como resultado, as noções de governança compartilham uma frouxidão, uma ampla latitude e adaptabilidade, que autorizariam seu ajuste a toda sorte de práticas em que se reconhece alguma dinâmica de comando, condução, orientação ou direcionamento de ações com objetivos ou de interesses coletivos. Governança apresentar-se-ia como pura instrumentalidade, como aquilo que está acontecendo, o que seria de fato o abandono de qualquer ambição mais conceitual e o retorno ao seu uso como no idioma, por exemplo, no inglês. Trata-se, assim, de uma categoria que convida a adjetivações ou qualificativos que possam dar conta de um campo constituído ou pensado por experiências tão singulares e específicas que sua caracterização requereria trazer para a definição traços ou aspectos do sensível, como “velha” ou “nova” governança, por exemplo.

O exame da literatura revela, primeiramente, que o termo governança é usado em diferentes campos: econômico, político, cultural, isto é, onde quer que se reconheçam esferas de tomada de decisão e articulação de interesses. São atribuídos a esse conceito múltiplos significados e sentidos de acordo com os diferentes cenários ou unidades de análise em foco: Estado, mercado, corporações, comunidades. Evidencia-se, ainda, que a discussão teórica associa governança a uma extensa multiplicidade de fenômenos e modalidades de ação situadas, usualmente, no espectro delineado por dois polos opostos: o do mercado e o da hierarquia da burocracia estatal.

De modo geral, o termo governança vincula-se ao reconhecimento de instâncias de

produção de governo por diferentes atores – o Estado e suas instituições, as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, a sociedade civil (atores coletivos e individuais) – e em diversos níveis de aplicações: dentro e fora do Estado, transnacional, internacional, nacional e localmente. (...)

Muitos trabalhos compartilham a preocupação diante do relacionamento entre intervenção estatal e autonomia da sociedade, enfatizando, porém, diferentes facetas deste *continuum* correspondendo às dimensões enfocadas. Por exemplo, a tentativa de que ter-se-iam alternativas de governança, quase modulares, em termos de níveis de *politics* (política), *polity* (comunidade política) e *policy* (políticas, usualmente públicas, no sentido de diretrizes), cuja composição matricial produziria uma ampla palheta de possibilidades, de ambição exaustiva, para o enquadramento das práticas da governança, no caso, da União Europeia (TREIB, BÄHR; FALKNER, 2005).

Uma questão que emerge com destaque no debate está relacionada à capacidade, aos meios e ao desempenho do Estado contemporâneo. Questiona-se se ele é capaz de formular e conduzir com efetividade metas balizadas por interesses coletivos, por meio das, e sobretudo nas, políticas de regulação econômica e social.

Várias críticas são feitas quanto ao entendimento do que vem a ser uma incapacidade do Estado de cumprir seus compromissos, destacando-se aquelas referentes a uma burocratização excessiva dos programas e centralização demasiada dos processos decisórios. Estes seriam os elementos principais que impedem

formas efetivamente democráticas de controle e participação nas decisões, produzindo ineficiência da gestão pública de recursos e gastos, o que leva ao progressivo aumento de interesses corporativos na administração estatal, de tal maneira a comprometer o princípio do pluralismo. Somadas à crescente internacionalização da economia, estas romperiam a cadeia do modelo tradicional de governança centrada no Estado.

Certamente, a intervenção do Estado vem sofrendo diversas mudanças no provimento do bem-estar econômico e social, como também na soberania e em quase todos os princípios que foram intrínsecos à ação estatal, ao longo da história. Tem sido objeto de tentativas de transformação de grande amplitude e intensidade nas últimas três décadas. O exercício de governo assentado sobre um determinado território é desafiado pela enunciação de dispositivos governamentais translocais – entidades associativas, tratados, marcos regulatórios, parlamentos, polícias transnacionais, etc. – que indicariam tendências de uma perda de centralidade do Estado no âmbito doméstico ou internacional. Acordos de livre comércio e circulação de pessoas, a Zona do Euro, apresentar-se-iam como evidências de um Estado que, deslocado do centro, livre do fardo da soberania, poderia melhor explorar suas vocações liberais e empreendedoras, passando a ser um ator desinteressado do jogo de poder. Emergiria como mero regulador, ou indutor, ou articulador, ou certificador das regras desses jogos, envolvendo-se em relacionamentos diferenciados com os diversos atores, em tantas e distintas instâncias de governança quantas aconteçam numa dinâmica de redes.

Nesta literatura, enfatiza-se o declínio da primazia do Estado como a unidade central de análise, reflexo de uma desejada perda de seu protagonismo decisório da iniciativa econômica, social e política da vida nacional e internacional. Ressalta-se, assim, a emergência de múltiplos modelos alternativos de gestão de atividades estatais em diferentes setores da vida econômica, social e política. Dá-se um realce especial ao enfraquecimento da autoridade estatal diante das forças do mercado, das organizações internacionais e dos atores transnacionais (ONGs, redes, comunidades) em questões políticas e econômicas, em âmbito tanto nacional quanto internacional. Assim, um grande número de trabalhos identifica ou busca antecipar a emergência de um “novo estilo” de governança: em que novas forças sociais e mentalidades, particularmente a chamada administração dos riscos, consubstanciariam diversas experiências, parcerias e modalidades de ação no setor público. (...)

Apesar da inexistência de um corpo teórico coerente sobre o que é, devesse ou pudesse ser, “governança”, pode-se afirmar que há um relativo consenso de que tal coisa estaria referida a algo mais amplo que o governo, norteado pela imagem de uma gestão orientada por princípios como transparência, equidade, responsabilização, legalidade e o que quer que a agenda política do momento venha a acrescentar.

Num plano ideal, governança caracterizar-se-ia pela articulação de interesses e tomada de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, motivados pela expectativa de que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas em foco.

Este modelo de gestão se distingue de outros, pois as parcerias/associações de cooperação são construídas horizontalmente e os diferentes objetivos e critérios de decisão são acordados pela negociação, pelo diálogo e pela confiança, o que, supostamente, afiança o equilíbrio/simetria/equivalência na participação dos processos decisórios de todos os envolvidos. É principalmente pela via da negociação que se logra obter o consentimento necessário para implementar as decisões tomadas sobre os problemas a serem enfrentados. A premissa é a de que a governança, fundada sobre a participação (que implicitamente se presume ter lugar numa realidade) democrática, é capaz de estimular a adesão e, com isso, criar o consentimento necessário à implementação das decisões que, legitimadas no jogo (*idem*) democrático, tornar-se-iam estáveis. Desse modo, embora haja diferentes interesses e racionalidades de ação, os distintos atores que participam da governança assim definida, em função das expectativas de um resultado comum e premiados pela cooperação que advém da complexidade do problema em questão, estabelecem uma nova forma de estruturação, organização e decisão em questões políticas e econômicas nacionais e internacionais

Assim, parece possível afirmar que a atratividade da “governança” reside na expectativa de que esta venha a oferecer respostas conceituais e modos de ação para o desempenho das múltiplas tarefas envolvidas no provimento do bem público.

Diante das expectativas de transformações no papel e no modo de atuação do Estado contemporâneo, de reconfiguração em um Estado

regulador, fundamenta-se um arranjo, alternativo ou complementar, que privilegia a cooperação – em vez da hierarquia –, as instituições privadas e as formas descentralizadas de gestão. Isto tem produzido efeitos profundos na maneira de se conceber o que seriam o controle social e, por sua vez, os processos de prevenção da violência e redução da criminalidade, especialmente nos países de democracia avançada.

Neste contexto, observam-se algumas tendências no que diz respeito à reestruturação da prestação de serviços de policiamento, com a presença de atores públicos e privados, associados ou não, em especial nas atividades relacionadas com a manutenção da ordem e da segurança públicas. Para Bayley e Shearing (2006), uma tendência contemporânea importante nesta reestruturação refere-se à alteração da lógica de gestão presente nos assuntos relacionados aos policiamentos, com claro predomínio da instância privada em detrimento da pública. Em países como EUA, Grã-Bretanha e Canadá, esta lógica tem acarretado intensas mudanças nos serviços que provêm a segurança do público, rumando para uma *public safety*, mais ampla do que a *public security*, porque considera riscos que não apenas remetem a ações humanas, mas também incluem o ambiente e os acidentes. Uma *public safety* mais abrangente, mais eficiente porque mais capaz de atender às demandas do público a mais baixo custo.

Todavia, nas últimas três décadas, na maior parte dos países das democracias ocidentais, assistiu-se ao aumento do crime violento, bem como da sensação de medo e insegurança (objetiva e subjetiva). As instituições tradicionais de controle do crime (em especial a polícia) te-

riam se mostrado ineficazes, ou de toda forma insatisfatórias, para o enfrentamento da questão. Nesses países, tem-se o reconhecimento de que o crime é extenso e complexo demais para ser tratado apenas pela polícia estatal. Isto tem justificado a proliferação de agências privadas de policiamento e, ainda, a busca de um papel que seria mais apropriado para a polícia estatal na redução da violência e controle do crime.

Em parte por conta disso, assiste-se a um intenso debate sobre políticas na área de segurança, no qual a polícia torna-se cada vez mais visível, discutida e politizada em resposta às tensões e pressões para o provimento de serviços de policiamento. Sugerem-se múltiplas iniciativas para a reforma da organização policial, de maneira a torná-la mais eficiente, eficaz, efetiva e responsável no desempenho das ações para o controle do crime. Concomitantemente, ampliam-se a quantidade e a autoridade de agências privadas e comunitárias para prevenção do crime, diminuição da criminalidade, captura dos fora da lei, investigação dos ilícitos e resolução de conflitos (BAYLEY; SHEARING, 2006: 586).

Nesta perspectiva, como indicam Bayley e Shearing (2006, p. 592), o policiamento teria se tornado cada vez mais plural, cada vez mais compartilhado entre agências públicas e privadas (comerciais ou comunitárias). Tal pluralização seria a evidência do enfraquecimento do monopólio estatal sobre o policiamento público e indicativo de sua superação. Estas transformações, e em especial as mudanças efetuadas nas políticas dirigidas especificamente ao controle do crime, têm ocasionado impactos significativos na organização, na filosofia, nos princípios, métodos e estilos de policiamen-

to. Porém, mais do que isso, elas têm trazido importantes consequências para o acesso à segurança como um bem público, em diferentes esferas tais como equidade, direitos humanos e *accountability*, sem os quais se podem produzir efeitos nocivos à própria democracia.

Neste cenário, visto como incerto, as fronteiras entre os setores público e privado ganham novos contornos. A compreensão sobre governança, em particular sobre o que seria ou deveria ser a governança da polícia pública estatal, demanda um entendimento cada vez mais consistente, capaz de dar conta dos processos políticos e sociais, sendo que seus atores, responsáveis pela emergência de questões e desafios, devem atentar para as condições em que são formuladas e implementadas as agendas e iniciativas para e no setor.

Quando se associa esta ambição e alcances crescentes, de complexidade cada vez mais desafiante, com a fragilidade da estrutura do entendimento do que seja a governança, chega-se a um impasse. No oceano de alternativas pretensamente explicativas, por vezes indissociáveis de projetos políticos, mais ou menos explícitos, tem-se um amplo rol de possibilidades até mesmo inconciliáveis. Tal fato revela a dificuldade de se dar conta do grande número de reconfigurações recentes do policiamento e do que seja a gestão da segurança nas sociedades contemporâneas, bem como dos seus efeitos, alcances e limites, quando se busca fazê-los instrumentos de uma governança democrática para a polícia. Isso impõe e permite que se arbitre um ponto de partida próprio, sobre o qual se possa edificar algum rumo mais sólido e, acima de tudo, mais claro para o que seja, possa, ou deva ser tal governança, qual governança de polícia.

II

É preciso situar a questão da governança de polícia, delineando os contornos gerais de um determinado entendimento de governança do Executivo numa democracia (HELD, 2006). Estes contornos são a constituição e o que sejam as demandas dos grupos sociais cujo conjunto corresponde à *polity*. De um lado, a anterioridade constitucional das regras do jogo, traduzidas em dispositivos legais ou normativos. De outro, os interesses presentes e mais ou menos imediatos dos atores políticos, traduzidos em negociações e acordos. (...)

A governança dá conta de distintas instâncias de pactuação, com diferentes temporalidades, lançando mão de instrumentalidades diferenciadas. Lida com estes elementos e constrangimentos em cada momento dado, considerando as ambições e possibilidades de governo diante das premências ou urgências do presente. A governança se faz neste emaranhado de possíveis influências, obrando simultaneamente em diversas direções, instâncias e contextos e chegando aos resultados que se revelam como possíveis. Assim, uma tradução mais correta do que se passa por “governança” pode ser mesmo um novo olhar sobre o termo “a arte da política”. Uma e outra remetem à mesma questão: no governo, faz-se – governança ou arte da política – o que é possível fazer.

Ao se focar o que seja a governança em relação à polícia na democracia, tem-se como expectativa necessária que as ações governamentais sejam orientadas e buscam permanecer contidas pela legalidade e legitimidade emanadas do pacto político. Apreciar a legalidade ou legitimidade desta ou daquela, ou de muitas das decisões para e da polícia é o que estabelece a governança sobre

ela. Aqui se tem a governança de polícia propriamente dita, isto é, a arte da política no exercício do governo pelo uso da polícia para determinados fins, pautada pela produção autorizada e legal de obediência ao pacto político com determinados meios e de determinados modos.

Isso dá um conteúdo distintivo ao papel da democracia na discussão de governança em relação à polícia. A democracia é anterioridade: a condição de possibilidade para que se possa ter polícia como solução para o problema do *enforcement* consentido. Trata-se de uma forma para assegurar que os fins pelos quais a polícia usa a força não produzam nem a tirania do governo, nem a opressão pelos policiais, nem ainda a sua apropriação por interesses privados. A democracia é também o contexto em que se tem a decisão policial (que considera agir ou não agir, e como agir), o ambiente em que se vivifica e atualiza o conteúdo de seus fins, a prevalência de seus meios, os limites de seus modos. Trata-se de estar à altura das expectativas e da confiança do público, mais amplamente da *polity*, de que a polícia faz por merecer o mandato que lhe foi concedido: a produção de alternativas de obediência com respaldo da força sob consentimento diante do Império da Lei (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007a). A democracia é ainda a ambição, o objetivo pelo qual se tem e se permite que exista polícia, a razão pela qual se concede o mandato policial. Trata-se de dispor da certeza de um *enforcement* que permita o próprio funcionamento democrático da *polity*, que sustente a paz social, as leis, os direitos, as garantias e tudo mais que corresponde aos termos constitucionais pactuados.

Este entendimento da forma como a democracia é anterioridade, contexto e ambição

de uma governança democrática para a polícia tem um desdobramento pouco evidente. Significa que a governança não é redutível ao cumprimento de alguma lista de boas práticas ou procedimentos (BAYLEY; SHEARING, 2001). Boas práticas e procedimentos têm seu papel educando o juízo, facilitando a tomada de decisão. Informam, mas não conformam e nem substituem a escolha política no exercício de governo. Em si mesmas, uma ou mais listas podem ser uma forma pela qual uma *polity*, um governo, expressa o que deseja de sua polícia num determinado momento. Para este fim, elas podem ser necessárias, até convenientes, contudo, não têm como ser suficientes. A decisão política, o rumo da governança, não é o resultado do somatório cumulativo da enunciação e nem mesmo da adesão ao que se apresentam como boas práticas. Ao contrário, é a decisão política, é a governança, que decide apor, manter, ou retirar de uma prática o qualificativo de “boa”.

Dessa forma, o elemento mais capital na governança é, ao mesmo tempo, o mais amplo. Trata-se de apreender que a *governança de polícia* – como categoria geral – incide simultaneamente sobre as finalidades, os meios e os modos do *todo* da polícia, fazendo uso (e por isso independe) da exemplaridade desta ou daquela parte do rol de atividades de uma ou outra polícia. A questão central passa a ser o quanto as práticas de agentes policiais, ou mesmo o conteúdo de políticas públicas que orientam a ação da polícia são, ou não são, aderentes à democracia.

III

Aqui se impõe uma digressão quanto ao estado do campo em que este texto encontra a

questão, que serve de preâmbulo para a direção que se apresenta a seguir. A forma pela qual se busca aferir a aderência de uma polícia à democracia está, em larga medida, refém da apreciação de instâncias particulares de violação. Toma-se como implícito o conteúdo substantivo, afirmativo, do que é democrático, e se perde como este “algo” democrático incide, incidiria, ou deveria incidir sobre a polícia, fundindo à indistinção os aspectos de anterioridade, contexto ou ambição da democracia dos quais se podem extrair critérios positivos.

Por um lado, tem-se a adesão à democracia medida pela frequência ou volume de violações, com distintas chaves interpretativas: quanto mais violações registradas, mais se evidenciariam os elementos que permitem fazer uma polícia mais democrática; ou, quanto menos violações registradas, ficariam mais evidentes os elementos que possibilitam reconhecer uma polícia mais democrática; ou, ainda, o quanto de violações registradas não significaria nada em si mesmo, mas dependeria de comparações entre diferentes realidades que permitem adjudicar uma hierarquia de adesão à democracia entre diferentes polícias. A isso acrescentam-se diversos qualificativos, o mais premente dos quais é evidentemente que qualquer um destes critérios depende fundamentalmente de contexto, de crítica do que sejam os registros, de dinâmicas sociais (BAYLEY, 1983), pois, caso contrário, arriscam-se a ser pouco mais do que retóricas mais, ou menos, ideológicas (MANNING 1992/1999) e insensíveis para a questão da governança (KLOCKARS, 1991). Nesta perspectiva, que tem sido, senão predominante, certamente majoritária, reduz-se a questão da governança de polícia a processos

de aperfeiçoamento ou de expurgo. Trata-se de uma lógica que perde de vista a capacidade de governo e que, conscientemente ou não, abdica da perspectiva de controle (PUNCH, 1983).

Semeia-se desgovernança, colocando quem governa diante de práticas estabelecidas, boas ou más, para as quais não há explicação. O que a polícia faz ou deixa de fazer aproxima-se de uma sucessão de fatos consumados, que só admitem sua absorção, comemoração ou pesar. Têm-se imagens, esperanças de que mais treinamento produz invariavelmente maior adesão à democracia, ou que a reprodução mimética de boas práticas provoca um profissionalismo democrático, ou ainda que a exclusão exemplar ou periódica de um número restrito de “maçãs podres” asseguraria a democratidade da polícia. (...)

IV

É com o benefício do quanto de anterioridade, contexto e ambição democráticos incide sobre o todo da polícia que se tem governança de polícia. Numa democracia, a governança de polícia pressupõe a existência de instâncias autorizativas e mecanismos de controle do governo pela *polity*. Estas instâncias e mecanismos configuram os espaços de construção de legitimidade e da legitimação da ação de governo e, portanto, da decisão policial. Constituem arranjos diferenciados de participação e de controle popular que se fazem presentes, em maior ou menor grau, na pactuação constitucional, na dinâmica contextual do relacionamento com a polícia (ou seja, no cotidiano da fabricação da ordem social) e na identificação

e busca das ambições de cidadania. Trata-se de espaços de construção e vivificação da credibilidade da polícia diante do público (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007b).

Numa democracia, a governança de polícia pressupõe uma anterioridade constitucional e legal, isto é, presume que existam regras do jogo a serem objeto de *enforcement*, que são a condição de possibilidade do policiamento público estatal e, portanto, o fundamento e a razão de ser da polícia. Estas regras expressam as distintas esferas de pactuação da *polity*, conformando a arena política de definição, expressão e produção de legalidades, que são os termos do policiamento público estatal e, desta forma, o anteparo e a medida da polícia. Legitimidade e legalidade, ainda que distintas, são apenas duas faces de uma mesma moeda: a do consentimento social para ser governado, para ser policiado. Os termos gerais pelos quais se qualificam estas regras são tão fungíveis ao modelo de democracia quanto qualquer outro aspecto da vida social, admitindo variedade: o *Rule of Law*, ou a *Queen's Peace*, ou a *Securité Interieur*, ou o Estado Democrático de Direito.

A preeminência do consentimento na democracia tem uma consequência suprema para o que a polícia é, e para qualquer perspectiva de sua governança. O consentimento afeta todos os termos e elementos do mandato policial e de seu exercício. É o consentimento que qualifica as relações de poder entre Estado e sociedade, distinguindo a obediência ao pacto democrático da *polity* da tirania, o arbítrio intrínseco ao ato de governar da arbitrariedade, o policiamento público de formas de proteção. É o consentimento que valida os rumos deri-

vados das ambições de cidadania que definem escolhas entre os fins que a polícia usa, deixa de usar ou passa a usar. É o consentimento que explica e modifica as formas pelas quais meios e modos policiais são preferidos, mantidos, preteridos. É o consentimento que articula e edifica o conteúdo, a vigência, as formas de ser, de agir, e o campo das escolhas legítimas e legais na prática policial.

É com estes elementos de fundo que se pode apreciar o valor da contribuição inaugural de Laurence Lustgarten, em seu *The governance of the police* (1986). O autor, um jurista constitucional britânico, realizou a primeira apreciação do que seria, do que deveria ser e do que era possível ser a governança de polícia. Distinguiu-se, assim, de uma forte tradição jurídica, de raiz positivista, que toma o ordenamento jurídico como fundante da ordem social, revelando que o mundo da lei não é, nem pode ser, as leis do mundo.

Lustgarten desnuda a natureza política das leis, esclarecendo que elas resultam de acordos e negociações. Ainda que idealmente mais refletida, com horizontes mais amplos, uma lei – de fato, uma constituição – é a instrumentalidade de um acordo, uma instrumentalidade da política. As leis podem e são mudadas em função dos embates e acordos políticos entre os interesses presentes numa *polity*. A aplicação da lei, por sua vez, tem a inércia interpretativa e a resiliência diante da política que a própria política lhe delegou. As garantias fundamentais, quaisquer que sejam, refletem apenas os termos de ambição mais longevos de um determinado pacto, numa determinada *polity* num determinado momento. (...)

De partida, fica simplesmente impossível ambicionar que a lei e, por extensão, a polícia estejam, ou possam estar, de alguma forma, “acima da política”. Ou ainda, que sua materialidade não seja, ela mesma, expressão do resultado de uma determinada dinâmica política. Há mais em jogo do que a adesão formalista ao que quer que seja o conteúdo da lei, ou às interpretações de sua intenção política. A cidadania aspira a mais, de fato aspira a mais por meio da lei, no fazer da política. Aspira a valores, a metas mais amplas, como a liberdade ou a justiça que sustenta a igualdade em direitos.

V

É com esta perspectiva que podem ser contempladas as formas pelas quais se produz a governança de polícia diante de sua razão primeira: assegurar a adesão das práticas policiais à decisão política em termos, formas, meios e modos democráticos. Isso diz respeito, sobretudo, às práticas dos agentes policiais no contato direto com os cidadãos, que são aqueles que autorizam a existência da polícia e consentem suas práticas. Mas alcança, necessariamente, o conteúdo de todas as decisões e ações de governo que orientam a decisão, ou pautam a ação policial. Neste sentido, a governança de polícia corresponde a uma determinada esfera no exercício de governo, que aprecia o mérito das escolhas, resultados e consequências das decisões policiais.

O governo sobre a polícia (ou sobre qualquer outra agência pública) pode ser tomado pelo que tem em comum com as outras esferas de ação governamental, que por acaso têm como objeto a polícia. Isso admite diversos recortes pautados pela perspectiva mais ampla do todo do governo:

aquele que considera a forma de definição, execução e auditoria do orçamento; que privilegia os requisitos de transparência; ou aquele que busca erigir ferramentas de valor universal, capazes de lidar com qualquer ação de governo, em prol da comparabilidade das diferentes esferas.

Estes recortes transversais, pertinentes e úteis como podem vir a ser da perspectiva mais ampla do todo do governo, são quase certamente insuficientes para produzir governo sobre a polícia (ou qualquer outra agência pública), precisamente porque não é esta a sua finalidade. Cada um deles tem seus próprios objetivos e, portanto, limites no que é capaz de produzir. Com controle orçamentário sabe-se principalmente, e muitas vezes apenas, o quanto e como se gasta. Isto deixa de apreciar a qualidade decisória do que, ou em que, gastar. (...)

Apenas a governança de polícia permite lidar com o conteúdo do exercício do mandato policial articulando fins, meios e modos. Ambiciona relacionar, como causa e efeito, ação governamental e os resultados e consequências policiais. Elege o que, no todo da polícia, seria necessário controlar para que se saiba o suficiente do conteúdo de sua práxis, de maneira a que se possa governá-la. E isso corresponde a uma apreciação do que seja o mérito do exercício do mandato policial em seus termos concretos, considerando o contexto de cada decisão policial, o que significa que qualquer governança de polícia expressa um juízo de razoabilidade sobre o que se pode saber para que se possa governar, e o que se busca controlar para saber.

É retoricamente sedutor, e é possível mesmo se deixar levar pelo desfrute do querer, ou

dizer que quer, saber tudo. Daí, se anunciar, ou mesmo se ambicionar, a meta de controlar tudo. Mas isso é impossível. Pode-se, ainda, buscar o máximo de controle possível. Aí trata-se de avaliar o quanto custa este máximo de controle, tanto em termos dos recursos necessários para produzi-lo, quanto no que se refere às consequências de sua tentativa, ponderando se estes custos são aceitáveis ou sustentáveis. No caminho reverso, pode-se querer o controle que corresponda ao menor custo, mas que pode acabar não sendo controle algum.

A questão é que o controle não está dado em si mesmo. É necessário decidir o que e quanto controlar à vista de determinados fins. Fica explícito que o controle que se busca ter para governar resulta do quanto se deseja saber. Existe uma dinâmica entre o quanto se busca controlar e o quanto se consegue saber, mediada pelo rendimento do que um dado controle permite saber à luz do seu custo. Para o governo de uma democracia, isso significa buscar e sustentar o consentimento público, compondo com os elementos de legalidade e legitimidade em termos do que se deseja, se pode e de fato se busca controlar. Cada governo, em determinado momento, se confronta com as demandas cambiantes e diferenciadas dos cidadãos com relação ao que eles desejam e toleram que venha a ser controlado. Mas existe um cerne inescapável de controle que corresponde ao que permite que o governo governe a polícia, que deriva de uma medida de razoabilidade.

VI
(...)

VII

Lustgarten (1986) reconhece dois qualificativos de partida para a questão do governo da polícia, realizando uma necessária limpeza de terreno para que se tenha uma perspectiva razoável do que seja, do que deva ser uma governança de polícia. O primeiro refere-se à compreensão do que é essencial no trabalho policial. Apoiando-se em Bittner (1970, 1974), o autor menciona os dois atributos distintivos do lugar de polícia: o poder coercitivo e o uso discricionário deste poder (LUSTGARTEN, 1986, cap. 9, cap. 10). O segundo diz respeito ao reconhecimento da natureza política da atividade policial e do potencial emancipatório deste – como de qualquer outro – meio de força. Sem embargo das cautelas que protegem a normalidade democrática, isso se traduz em dinâmicas cotidianas de usurpação de poderes por policiais ou por organizações policiais (LUSTGARTEN, 1986, cap. 10).

Que a legalidade tem um papel capital na condição de possibilidade de uma governança de polícia é evidente. O que não é evidente são seus limites; desde logo, a ilusão que pode ser criada pela confiança cega em controles legais. Exemplo disso é a recorrência da pseudossolução de se subordinar a polícia ao Judiciário, como se tal afiliação pudesse resolver a questão da governança de polícia. Têm-se aqui dois registros que afirmam um erro de partida quanto ao que seja, e o que faz, uma polícia: a crença de que o “verdadeiro trabalho da polícia é o respaldo da lei”; e o desejo, esperança, de que esta tarefa seria adequadamente priorizada e controlada se o “comando da polícia fosse do Judiciário”.

A confiança cega no regramento legal e a expectativa de que se possa confinar a polícia ao respaldo da lei são simplesmente ingênuas ou, mesmo, ignorantes em relação à realidade do trabalho da polícia. Esquecem a natureza intrinsecamente *post-facto* de tudo o que se pode querer ter como sendo Judiciário, bem como a natureza das temporalidades concorrentes do antes, do durante e do depois, que estabelece os termos de uso de um meio de força, cuja razão de ser é a tempestividade, que produz, inescapavelmente, um trabalho: o trabalho policial, que exercita seletividade no agir, nas formas de agir e, portanto, também no que registra nos relatos em que apresenta, ou como explica, a sua discricionariedade. Isso revela que, no melhor dos casos, o que a lei pode produzir é um tipo de controle sobre determinados desvios. Cala, tem que calar, sobre tudo o que diz respeito ao que a polícia realiza em ato ou potência, ou decide não realizar, diante do fato presente ou de sua anterioridade: o uso do poder coercitivo para reprimir, dissuadir, e o quanto a polícia possa contribuir para prevenir.

Para Lustgarten, todas as expectativas otimistas do quanto se pode controlar com a lei e da suficiência de tais controles para uma governança democrática da polícia naufragam no rochedo da caixa preta da discricionariedade. O uso discricionário do poder coercitivo vai além e fica aquém do mundo da lei. Assenta-se, antes e necessariamente, no impositivo pragmático de ação legítima diante das leis do mundo, com tudo que estas têm de alega, não-legal, interlegal e mesmo de tolerância diante do ilegal.

Lustgarten afirma que é preciso reconhecer a existência da discricionariedade e que ela revela o

limite intransponível para qualquer tipo de controle legal. Mais ainda, para o autor, a discricionariedade só poderia ser enquadrada como uma “caixa-preta”. Ela se situa num determinado contexto, as condições de contorno dentro das quais se tem a polícia como solução de *enforcement* numa *polity*. Nestes termos, só se pode realmente controlar o que entra e sai da caixa preta, e não como ela lida com o que entra ou produz o que sai. Assim, só seria possível apreciar *inputs* (situações e prioridades diante do policial ou da polícia) e *outputs* (resultados e consequências da decisão policial de agir ou não agir, e de como agir).

Toda questão passaria a ser a rentabilidade política do que se pode saber por meio de alternativas de controle que aceitam a caixa preta. Estas concedem uma significativa medida de autonomia para a polícia. Lustgarten reconhece, com bom humor, que isso é conceder, em alguma medida, o *status* de um segredo iniciático ao que seja o processo do “fazer policial discricionário”. O autor lembra Bernard Shaw, em que “todo profissionalismo é uma conspiração contra os leigos”, e acredita que é possível limitar a opacidade deste “segredo profissional”, afirmando que a questão não saber, ou não poder saber, como se decide, mas sim apenas reconhecer que uma dada decisão assim produzida não tem como ser avaliada e, portanto, não tem como ser controlada em si mesma. Trata-se, para Lustgarten, de saber o suficiente do como e do o que existe nesta esfera de discricionariedade – aceita como irreduzível –, para não ser enganado; para saber o que conceder, e conceder conscientemente. (...)

Indo além de Lustgarten, há que se reconhecer muito da sedução enganosa que se

encontra na confiança cega na lei quando se fala de *accountability*. A questão é perder de vista a instrumentalidade da *accountability* para a governança, emancipando-a. Inverte-se o papel de instrumento e finalidade, como se *accountability* bastasse, ou pudesse existir, em si mesma, produzindo a governança de que ela depende para ter sentido. É o rumo que resulta de se tomar a *accountability* como uma “boa prática” autossuficiente, que pela sua rotinação produziria automaticamente governança (STONE; WARD, 2000; BAYLEY 2001). Escamoteia-se o quanto a *accountability* depende de decisões políticas (GOLDSTEIN, 1977) da *polity* sobre o que, e como, deve ser objeto de *accountability* neste dado momento e nestas ou naquelas circunstâncias. Perde-se de vista que a *accountability*, em si mesma, é parte de um determinado processo que a demanda, e a usa, e a configura, para determinados fins: o aperfeiçoamento do mandato policial e sua aderência à democracia. (...)

A questão não é qual governança de polícia a *accountability* permite, mas sim qual *accountability* se deve ter para que se possa ter governança de polícia. Controlar para saber, saber para explicar tanto o agir quanto o não agir, apreciando as alternativas de como, à luz do mérito dos porquês, se agiu desta ou daquela maneira. É desta forma que se pode governar a polícia para buscar a sua adesão à democracia. Tem-se então um possível uso para a *accountability* – como uma ferramenta, entre outras.

É possível ir mais além de Lustgarten e arguir que não é necessário aceitar e conceder a caixa preta da discricionariedade policial. Dito

de outra maneira, é possível penetrar o interior da caixa preta e identificar o problema de seu controle; apreciar as possibilidades de controle do trabalho, articulando alternativas em termos de controles de primeira ordem (supervisão direta), de segunda ordem (normativa de resultados) e de terceira ordem (adesão profissional), utilizando a perspectiva sistêmica das relações de trabalho (BERTALANFY, 1976). Isto significa que é necessário ter um esquema analítico que esgote o que seja o conteúdo do trabalho policial, que revele todo o interior da caixa preta, de maneira a que se possa aferir o que seja a ordem de controle que possa ser aplicada.

Bittner (1983) propõe um esquema exaustivo para o controle do trabalho policial em termos de sua legalidade e *workmanship* (qualidade da decisão). Quanto ao controle da legalidade da ação, o autor argumenta que a supervisão regulatória (um controle de segunda ordem) tem a questão resolvida e bem resolvida. Tudo que diz respeito à legalidade da decisão policial pode ser encaminhado e resolvido *a posteriori*. Seu efeito sobre o trabalho policial se dá de forma indireta, ao configurar o que seja, passe ou deixe de ser passível de sanção ou prêmio. Resolve-se o controle da legalidade, assim, com um sistema de incentivos, alimentado por *accountabilities*, que se acionam diante de um desvio ou desempenho diferenciados. Para Bittner, a maior parte do problema de lidar com a *workmanship* não reside na própria *workmanship*, mas sim na tentativa de enquadrá-la em alguma forma de supervisão regulatória.

E isso, num paralelo preciso com Lustgarten (1986, que desconhecia o texto de Bittner, 1983), significa rejeitar a perspectiva de

que alguma supervisão ou norma, que alguma *accountability* que dependa de uma ou de outra possa dar conta da tarefa de controle. Para Bittner (1983), é evidente que na decisão policial, discricionária, nem o exercício do “ouvido vocacional” que decide se, quando e como agir, nem do talento da “construção contingencial de uma solução *ad hoc* de sua própria lavra” admitem antecipação. É desta antecipação do conteúdo da decisão diante da realidade que a norma ou a supervisão dependem. Isso condena à superficialidade, mesmo à falácia, qualquer esforço de *accountability* que busque apoiar-se nelas.

Para Bittner, o risco então é se recusar a reconhecer estes limites e agir como se a norma ou a supervisão fossem mais capazes do que de fato são. Isso cria a ilusão de que se controla tudo para não controlar nada, assegurando, e mesmo alimentando, a autonomia policial. Como não vê alternativa proposta a esta perspectiva, o autor aponta que tal apetite legalista e normativo está condenado ao fracasso. (...)

Entretanto, Bittner (1990c) recusa-se a atribuir à *workmanship* o status de uma caixa preta e considera conhecidos dois elementos constitutivos do uso discricionário do poder coercitivo policial: o “ouvido vocacional” e a “construção contingencial *ad hoc*”. Porém, o autor não menciona se estes seriam, ou não, suficientes. Bittner (1990a, p. 249) delinea os termos que orientariam a afinação do ouvido vocacional: “algo que está acontecendo, que não devia estar acontecendo, e sobre o que alguém devia fazer alguma coisa agora”, um resultado de enorme coerência em que o meio de força tempestivo seja pautado pela exigên-

cia, que não se adia, que não admite retardo, emenda ou recurso. Que obriga quando não consegue persuadir. (...)

A questão, para Bittner (1983), é qual controle pode servir para a *workmanship*, nestes termos. O autor reconhece que apenas um controle de terceira ordem, análogo ao que se tem para padres, professores ou médicos, pode ter relevância para o controle da *workmanship*. Mas, segundo Bittner, tem-se aqui mais um horizonte de investigação do que uma solução. Para ele, fica como pergunta qual seria o conteúdo para avaliar os termos profissionais de polícia, capazes de instruir a adesão que expressaria o cerne de um controle de terceira ordem, pois, enquanto não se tivesse como avaliar a *workmanship*, a rentabilidade do controle estaria sempre refém da falácia.

É possível atualizar este resultado de duas maneiras. A primeira perspectiva, francamente minoritária, é que aceitou o desafio de avaliar e, portanto, controlar a *workmanship*. Aqui uma das faces da questão é como romper com a superficialidade da conformação sumária, isto é, que reduz todo o processo de avaliação de uma dada decisão policial a uma sentença cabal, “compatível” ou “incompatível”, omitindo o que quer que a explique. Aqui tem-se viva a frente de luta entre a ambição de governo da polícia e ambição de autonomia da polícia em termos de dispositivos legais que autorizam, e realidades factuais que dificultam a avaliação do mérito da *workmanship* (WOOD; MACALLISTER, 2005). A outra face da questão é como estabelecer, de partida, os termos gerais pelos quais se enquadrar o desempenho policial na *workmanship*. Aqui a questão é bem

outra: trata-se de alavancar o próprio conhecimento policial em termos de seu tratamento científico, definindo padrões de medida capazes de mensurar e, portanto, avaliar o conteúdo específico da *workmanship* (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007b). A segunda perspectiva, largamente majoritária, é a que assume um olhar gerencial, com maior (MACDONALD, 2001) ou menor (KELLING, 1996) especificidade profissional para o trabalho policial. Aceita, implícita (REINER, 2002) ou explicitamente (GOLDSTEIN, 1990), a caixa preta da discricionariedade, tematizando a questão do poder coercitivo exclusivamente em termos de *output*.

VIII

É oportuno retomar as considerações de Lustgarten (1986) que permitem compreender o que esta perspectiva oferece em termos de solução e de limites e, acima de tudo, como reconhecer nesta “gerência policial” a “governança policial”, contida e subordinada à governança de polícia. O autor começa enxergando uma polaridade diante do reconhecimento da especificidade do saber policial. Discute se haveria algum conteúdo no saber discricionário da polícia, isto é, se existe realmente algo substantivo dentro da caixa preta. Isto porque é extremamente conveniente, para os interesses corporativos da polícia, afirmar que existe sim um conteúdo profissional, tão específico, quase idiossincrático, na gestão de uma organização policial, que dependeria de uma passagem inicial pela “caixa preta”.

Isso serve de diversas maneiras para que a polícia afirme sua autonomia diante de tenta-

tivas de governá-la. Para Lustgarten, é preciso considerar os termos da armadilha que este entendimento de profissionalismo pode produzir. Por um lado, ao validar uma autonomia cada vez mais ampla da decisão policial, usurpam-se decisões que pertencem, propriamente, ao governante. Por outro lado, no esforço de resistir a esta usurpação, a esta pretensão corporativa por mais poder para a polícia, pode se perder de vista que existiria, sim, um cerne de profissionalismo, que o autor identifica como a caixa preta da discricionariedade. Para ele, a solução para esta polaridade entre um profissionalismo que aspira à autarquia e a presunção de que nada há neste profissionalismo a não ser uma estratégia deliberada de governar no lugar do governante reside em compreender a especificidade, a real dimensão e o efeito do uso discricionário da coerção para a configuração de uma governança de polícia razoável. Só assim se tem o antídoto para vencer esforços de se mascarar como rotina profissional o que é político sem jogar com a água do banho o bebê do profissionalismo policial.

Como ponto de partida, tem-se o efeito da caixa preta para o quanto se pode – na opinião de Lustgarten, o quanto é razoável em termos de rendimento político – conceder que o controle da gestão da organização policial seja feito tão somente pela própria polícia. A hipótese de Lustgarten é que a existência da caixa preta assinala um limite intransponível, que identifica contornos do que é razoável querer controlar. Este limite corresponde às dinâmicas gerenciais que decorrem de considerações sobre discricionariedade, sobre a prática de *workmanship*: o que sejam os mecanismos de controle, de aperfeiçoamento, de adaptação diante do tra-

balho policial. Como, para Lustgarten, só se pode saber que a caixa preta existe e como ela funciona, mas não avaliar como ela funcionou em qualquer caso específico, é precisamente em função deste limite que o autor sugere os termos do controle da gerência policial: quem exerce algum nível de comando dentro da polícia deve estar sujeito a informar sobre as condições de contorno, os *inputs* e os *outputs* de suas decisões, mas livre para produzir suas ações dentro da caixa preta com estes limites.

Isso significa reconhecer, atualizando e explicando o que Lustgarten apontou, que a governança de polícia não corresponde à governança policial, da polícia pela polícia. A governança policial está contida na governança de polícia, admitindo uma medida de autonomia. Todo o ponto está em que se sabe que se terá que conceder alguma autonomia. E que se sabe que só se pode controlar esta autonomia por sua exterioridade, já que não é razoável – para Lustgarten, não é possível – querer controlá-la diretamente. A questão passa a ser como controlar a medida desta autonomia, de maneira que ela opere satisfatoriamente no uso da discricionariedade, contendo sua tendência natural de afirmar-se usurpando decisões políticas. Construir deliberadamente os termos e controles da autonomia policial, para que o profissionalismo policial possa exercer-se destas determinadas formas aderentes à democracia, para que se possa confiar e depender, e se confie e dependa, da qualidade da decisão profissional de polícia em relação a quando, porque e como ela escolhe exercer sua discricionariedade coercitiva. (...)

É um erro fazer da gestão policial, que tem seus próprios interesses e problemas, a materia-

lidade da governança de polícia. Primeiro, porque isso apenas cria mais um espaço em que se pode alargar a autonomia policial, que é o que ocorre quando se concede que é a própria polícia que define as metas a serem cumpridas, ou estabelece a forma pela qual estas metas seriam avaliadas, ou define os termos da política pública que deveria governá-la. Segundo, porque isso é de fato uma renúncia à existência de uma governança de polícia cuja primeira lealdade, cuja razão de ser, é permitir ao governo governar a polícia e controlar sua autonomia, aferir sua adesão à democracia em termos de finalidades, meios e modos. Isso permite desdobrar, de maneira qualificada, o elemento diferencial que explica porque a governança de polícia não se confunde, ao contrário, contém e subordina a governança policial.

IX

O propósito da governança de polícia é governar a polícia assegurando sua aderência à democracia como anterioridade, contexto e ambição. Incorpora a governança policial, concedendo conscientemente a medida de autonomia que se considere adequada para a gestão de sua organização. A governança de polícia articula objetos, mecanismos e controles que instrumentalizam as finalidades, alternativas, modos e meios da polícia para um determinado projeto político. Busca aproximar as metas e determinar as formas de busca de metas expressas em políticas públicas. Isso corresponde a dois grandes rumos. (...)

Lustgarten propõe uma estrutura que ambiciona generalidade, por um lado, e que lhe parece razoável, por outro. Esta é a contribui-

ção mais ambiciosa de seu texto: o que seria suficiente para se ter uma governança de polícia. Isso corresponde a quatro instâncias de controle, que admitem uma hierarquia de subordinação. A primeira delas, que conforma e pauta o conteúdo das demais, diz respeito ao norte qualitativo para a ação policial em termos de “universalidade e imparcialidade”. Em seguida, o autor identifica três instâncias em que se teriam acesso e solução para a dinâmica de poder que opõe a pretensão de governar a polícia com sua ambição de governar-se: definição de estrutura e capacitações da organização policial; alocações e prioridades no uso dos recursos policiais; e práticas estabelecidas de *enforcement* seletivo. Em cada uma delas é apontado como a governança de polícia se impõe, ou defere, diante da governança policial que instrumentaliza, direta ou indiretamente em *workmanship*, a execução do trabalho policial e seus desdobramentos.

Universalidade e imparcialidade

A presunção de Lustgarten sobre a suficiência de universalidade e imparcialidade baseia-se numa perspectiva em que estas remetem à condição de possibilidade para que a polícia possa ser o meio de força coercitivo capaz de sustentar democraticamente a ordem política pactuada. São determinantes para que se impeça que a polícia se emancipe, ela mesma, num instrumento de opressão, buscando seus próprios fins, ou seja, instrumentalizada para os fins do governante produzindo tirania, violando o consentimento da *polity*.

A perspectiva de universalidade tem dois lados, igualmente importantes. O primeiro é o que determina que a polícia é um bem co-

mun e um serviço público, acessível a todos e a qualquer um. Esta universalidade é garantida pela sua natureza estatal: o provimento de *enforcement* consentido, de policiamentos públicos estatais (BRAITHWAITE, 2000; SHEARING, 2001). A polícia estatal, por ser um recurso universalmente disponível, serve para impedir que grupos usem meios de força para fins privados, impondo formas de proteção e, portanto, de opressão. O segundo é o que determina que ninguém está acima das regras do jogo, além do alcance da ação estatal da polícia. Estes dois lados da universalidade da polícia espelham a ambição de inclusividade e subordinação de todos ao pacto político mais amplo a que consentem, fora do alcance de quaisquer arranjos de policiamentos privados ou de dinâmicas particularistas de vigilância.

Desmascara-se o conteúdo pseudodemocrático que resulta da adesão acrítica, ou apenas irrefletida, a uma retórica econômica que reduziria o cidadão a consumidor (MANNING, 1999) e que faria do Estado apenas um concorrente a mais na prestação de serviços de segurança, presumindo que os termos contratuais e a lógica do mercado seriam uma solução superior, e mais desejável, do que o “monopólio” da polícia estatal para o provimento de *enforcement*. (...)

A perspectiva de imparcialidade tem um significado particular para Lustgarten, que reconhece o caráter discricionário da decisão policial e presume que se terá uma forma de *enforcement* seletivo que não tem como ser imparcial. Trata-se de reconhecer a impossibilidade de que se tenha “plena imparcialidade”, por motivos análogos de porque não se

pode ter “*enforcement* pleno” da lei em todos os momentos e lugares. A questão, portanto, passa a ser a de uma imparcialidade diante da realidade do uso da discricionariedade, isto é, a de como garantir que a seletividade do *enforcement* seletivo na decisão policial seja imparcial diante do pacto. O impositivo de imparcialidade é qualificado. Sabe-se que sua materialidade será a de uma imparcialidade em termos da consistência de como se decide ser parcial no exercício do mandato. Trata-se de reconhecer, e limitar, a autonomia da *workmanship*. Nesta expressão de imparcialidade, tem-se uma fronteira política viva, capital na democracia, entre a discricionariedade que produz seletividade e o seu abuso em termos de alguma forma de discriminação e desigualdade.

Quando se considera a possibilidade de se abrir a caixa preta da discricionariedade no exercício do mandato policial e no uso do poder coercitivo, pode-se ir mais além na questão da imparcialidade. Ao se compreender que o agente policial exercita sua discricionariedade em termos de um ouvido vocacional e na produção *ad hoc* de uma solução contingencial, privilegia-se o contexto de sua decisão. Assim, a imparcialidade remete, simultaneamente, no presente estendido, ao pacto político mais amplo e às pactuações no cotidiano da política, expressas em termos de legitimidades e legalidades em negociação.

É neste sentido que se pode lançar um “novo” olhar para a formulação de Peel, em seus *Princípios do policiamento*, que talvez não seja mais do que apenas reconhecer o seu conteúdo original e desvelar como erros interpretações mais contemporâneas. Que “a polícia

seja o público, e o público a polícia” deixa de ser um equívoco que presume uma simetria ou igualdade de poder entre estes atores (BAYLEY, 1985), ou uma manobra estatizante que mascara uma suposta natureza privada do policiamento em prol da legitimação da polícia estatal (SHEARING, 1995). Ao contrário, expressa uma compreensão profunda de que o exercício da discricionariedade se funda e reconhece a assimetria entre polícia e cidadão. Por conta desta assimetria, a polícia, que é mais forte, tem que se mostrar aderente aos termos do mandato consentido que a fez mais forte. Isto significa dizer que o elemento legitimante da decisão discricionária, isto é, o termo inicial de avaliação da *workmanship* em termos políticos, é a convergência moral entre a decisão discricionária da polícia e o que o público reconhece, de bom ou malgrado, como razoável.

Com isso, pode-se apreciar o significado de um grafismo: que o norte diretivo fundante da governança de polícia seja UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE, porque uma ou outra, sozinhas, pode levar a violações do pacto. Pode-se ser universalmente discriminatório; pode-se ser imparcialmente excludente.

De outro ponto de vista, o que Lustgarten propõe, nesta forma gráfica de UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE, corresponde a um topo hierárquico, uma anterioridade constitucional, em termos de conformação da governança de polícia. Nesse sentido, alguns dos aspectos de aspiração, mesmo de um tipo de dever-ser, poderiam se expressar com a denominação de “princípios fundamentais para a aderência democrática da polícia”, os termos positivos de uma agenda afirmativa. Tudo o que se segue a

eles corresponde a escolhas e formas de como operacionalizá-los. (...)

Mas fica evidente que Lustgarten presume que tudo isso ocorre, e que a questão não termina na emanação, divulgação, de uma expressão declaratória do que seja o resultado deste processo. A governança é atravessada por este processo para se realizar no fazer-se da política pública, na busca do que ela tenha elegido como meta, da forma como ela tenha escolhido fazer-se como método, atenta a todas as salvaguardas que uma expressão declaratória de política pública pode ter para que possa vir a público.

Assim, para Lustgarten, o que resta, consciente desta dinâmica mais ampla, é identificar as três instâncias nas quais se tem, de fato, o espaço mais razoável, neste sentido, mais rentável para o exercício da governança de polícia, que afirma serem suficientes para produzir controle. A proposta de Lustgarten é que, para governar o todo da polícia, não é necessário controlar tudo na polícia. É razoável controlar estrutura e capacitações, alocações e prioridades no uso de recursos, e práticas estabelecidas de seletividade no *enforcement*.

Estrutura e capacitações

A estrutura e as capacitações da polícia são questões de governança de polícia. Do que a agência policial e os agentes policiais são capazes pertence à esfera de decisão de quem governa. Estrutura e capacitações definem e conformam o que é, para que é, e quais são as alternativas de que a polícia pode dispor para o exercício do seu mandato.

A definição e finalidades de determinada estrutura e capacitações têm que permanecer além

da esfera decisória das organizações policiais para que se possa governá-las, para poder dotar as políticas públicas dos meios e métodos que lhes permitam perseguir suas metas. Isso não se confunde com a oportunidade do subsídio técnico destas organizações para tomada de decisão de quem governa. Mas a decisão sobre a definição da estrutura e das capacitações da polícia está na raiz da possibilidade de se governar a polícia, porque só desta forma é possível controlar o que seja a sua capacidade de agir.

Governar a polícia começa, então, por decidir o que a polícia pode e não pode ser capaz de fazer, o que só é possível quando se controla e decide qual é a sua capacidade. Assim, tudo que estabelece e autoriza as alternativas de ação de que uma polícia é capaz – efetivo da polícia, sua estrutura organizacional no espaço, desenho, dimensão e subordinação entre suas especialidades ou repartições funcionais de suas atividades, seus equipamentos, procedimentos – tem que decorrer de decisões políticas e não da própria polícia.

Estas decisões podem ser tomadas muito antes que as capacidades que elas autorizam venham a ser necessárias, ou mesmo percebidas. Daí a delicadeza da questão: ou bem se governa a capacidade da polícia continuamente, ou pode-se ser confrontado com uma usurpação mais ou menos gradual do ato de governar, ora porque foi a polícia quem escolheu suas capacidades e, portanto, só permite escolher entre as alternativas que ela mesma definiu (e estas podem não ser as que se deseja, ou ser as que somente a polícia deseja), ora porque a definição das capacidades da polícia resultou de processos inerciais e acrícticos, idiossincráticos

cos, incidentais. Pode-se não ter a capacidade de que se necessita, nem quaisquer alternativas de resposta diante dos fatos, ou pode-se acabar tendo capacidades que existem em si mesmas e cuja posse pode ser difícil de explicar.

Isso revela que a determinação de estrutura e capacitações é a primeira linha de controle para que polícia não se emancipe diante do governo, e mesmo diante da *polity*. Coerentemente, para Lustgarten, este controle de capacidade remete diretamente ao controle da autonomia policial que ele assume ter que ser concedida. Controla a autonomia da discricionariedade, ao decidir por uma determinada palheta de alternativas. Prefere umas, aceita outras, mas principalmente exclui aquelas consideradas incompatíveis com o que se deseja da polícia, por exemplo, com os termos da expressão declaratória da política pública. Aceita, mas limita, o que a discricionariedade pode fazer, conformando o campo de possibilidades da *workmanship*. Isso alcança o cerne de discricionariedade que justifica uma dada medida de autonomia policial e tudo o que dela decorre. Controla a autonomia da governança policial, ao configurar o que ela tem para gerir. É desta forma que a governança de polícia estabelece os objetos, as condições e, ainda, os parâmetros da capacidade cuja gestão corresponde precisamente à governança policial.

Alocação e prioridades

A alocação e as prioridades no uso dos recursos policiais que determinadas estrutura e capacitações disponibilizam é uma questão de governança de polícia em que a contribuição da governança policial se apresenta como necessária, sendo que a iniciativa e autonomia

policiais tornam-se relevantes para a própria governança de polícia. A forma como a agência policial e os agentes policiais distribuem os recursos e priorizam o seu emprego e como utilizam estes recursos na execução de suas ações faz convergir as esferas de decisão de quem governa com a gestão policial. Alocação e prioridades expressam escolhas que ponderam alternativas políticas e policiais de como a polícia utiliza sua capacidade no exercício do seu mandato.

Nesta articulação entre quem governa e os diferentes níveis de gestão da agência policial, tem-se que reconhecer a superioridade decisória do primeiro, a palavra final, para que se possa governar a polícia, dentro dos limites da lei e dos termos da política pública. Isso corresponde a dinâmicas nas quais a polícia, ou quem governa, toma a iniciativa na alocação ou priorização no uso de recursos, buscando determinados resultados e apreciando certas consequências destes resultados. Aqui a questão não é mais de subsídio de parte da polícia, mas sim de sua participação na gestão politicamente orientada dos recursos policiais, em que a decisão final corresponde à ponderação, por quem governa, dos saldos policiais e políticos desta decisão. O que se considera na alocação e prioridades de emprego dos recursos policiais é a aplicação da capacidade da polícia em ato. Dito de outra maneira, tem-se a contraparte organizacional e política da seletividade policial. Isso corresponde a uma maior relevância da governança policial na tomada de decisão, expressa numa determinada distribuição dos recursos policiais no espaço, no tempo, ou em uma atividade considerada prioritária. (...)

A proposta de usos específicos para recursos policiais também pode partir de quem governa, seja em antecipação, ou imediatamente diante de uma determinada questão, seja na preferência por uma determinada maneira de uso destes recursos. Pode ainda distinguir certas atividades e usos, seja de maneira episódica, seja determinando sua presença no próprio processo de elaboração de proposta profissional de uso dos recursos policiais. Pode também intervir no momento em que uma dada situação se apresenta, trazendo o foco da autoridade e a capacidade de aportar recursos adicionais, e não apenas policiais, de quem governa. Pode participar no processo de tomada de decisão policial diante do reconhecimento de uma circunstância, de um acontecimento, que demanda prioridade política em tempo real.

Num e noutro caso, o que venha a ser a decisão de uso dos recursos policiais torna-se objeto de uma apreciação de quem governa lado a lado com quem detém o comando num dado nível hierárquico (ou no que seja o arranjo entre governo e agência policial que quem governa considere adequado). Esta apreciação considera o juízo de mérito das alternativas profissionais de alocação de recursos e prioridades, construindo uma decisão que pondera resultados e consequências do uso de recursos policiais diante dos termos da política pública. Tem-se, assim, o exercício da governança de polícia por sobre e da governança policial, articulando as formas pelas quais se usa do conteúdo profissional da segunda para permitir o pleno exercício da primeira. (...)

O ajuste político de planejamentos e iniciativas policiais, de alocação e prioridade no

uso dos recursos policiais, é uma das formas mais diretas em que se têm a governança de polícia e a governança policial articuladas no provimento do serviço policial. Quando se reconhece um padrão de alocação ou de prioridade que o justifique, isto pode se tornar uma questão que leva a mudanças na estrutura ou nas capacitações da agência policial ou nos rumos da política pública. Esta vivificação da política pública, da estrutura e das capacitações policiais é um dos mais importantes efeitos da governança de polícia sobre a alocação e prioridade no uso dos recursos policiais.

Mas há limites para o que se pode demandar da polícia, por parte de quem governa, dependendo do que sejam os termos da legalidade de uma determinada *polity* e da dinâmica política que constrói a legitimidade em certo momento. Pode não ser legal, ou ter um custo inaceitável em termos de legitimidade, que quem governe interfira numa decisão policial, seja em termos da decisão policial de agir ou não, seja no que se refere à forma como a polícia decide agir.

O impositivo de UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE constrange quem governa de arbitrar quem deve ser vigiado, investigado, ou preso, ou não, por exemplo. Da mesma forma, o que a política pública ou a governança policial tenham estabelecido como os termos formais dentro dos quais se pratica a *workmanship* impõe limites ao que quem governa pode demandar que a polícia faça ou deixe de fazer na realização de seu trabalho. O reconhecimento do que seja a autonomia diante da *workmanship* impede que quem governa arbitre o que um policial deva fazer, ou não, ou

como deva fazer, no instante mesmo em que a decisão policial se põe.

Governar a polícia consubstancia-se plenamente ao decidir o que a polícia deve e não deve fazer em determinado momento, em termos da aplicação e prioridade no uso de seus recursos, o que só é possível quando se controla e se decide sobre os rumos da gestão policial, sobre o uso que ela dá a seus recursos. Assim, tudo que faz uso dos recursos policiais disponíveis – o desdobramento do efetivo da polícia em turnos, ou em setores, ou por tarefas, individualmente ou em equipes; prioridade relativa dos casos que chegam a uma determinada unidade especializada; preferência por certos tipos de policiamento ou encaminhamento; prioridade com que se antecipa, ou responde, a determinada situação; escolhas de mobilização de recursos que se realizam na execução de cada uma destas alternativas – pertence tanto à governança de polícia quanto à governança policial.

Daí a indelicadeza da questão: ou bem se dispõe de mecanismos e competências do lado de quem governa, capazes de apreciar o mérito das alternativas nos termos em que a governança policial as apresenta, ou pode-se ser confrontado com uma usurpação mais ou menos inescapável do ato de governar. Isso porque, se apenas a polícia é capaz de apreciar os resultados e consequências das alternativas, pode-se chegar a situações de plena disfuncionalidade, ora porque a polícia decide por ela mesma qual alternativa será executada (e esta pode não ser a que se deseja, ou mesmo ser a que somente a polícia deseja), ora porque pode-se querer decidir por uma alternativa sem compreender o que ela implica e os resultados e consequências

desta decisão podem redundar em tragédias, revelando a incompetência de quem governa no que presume governar.

Isso revela que a gestão dos recursos policiais, ou seja, a alocação e prioridade destes recursos pela escolha do que a polícia deve e não deve fazer é a realidade mais tangível pela qual se impede que a polícia se emancipe diante do governo e, mesmo, da *polity*. Coerentemente, para Lustgarten, este controle de uso da capacidade da polícia remete ao convívio constante com a autonomia policial que ele assume ter que ser concedida. O autor permite a autonomia da discricionariedade, mas busca situá-la em termos do que seja a alternativa mais interessante entre as que possam estar disponíveis (e que foram predeterminadas em termos da capacidade da polícia). E aí ele se vê diante da necessidade de compreender o suficiente do que cada alternativa pode produzir, para que o que se demanda que a polícia venha a fazer mais aproxime as metas e o método contidos na expressão declaratória da política pública. Aceita e convive conscientemente com o que a discricionariedade pode fazer, buscando usar a *workmanship* como instrumento desta política pública. Isso coloca a governança de polícia cara a cara com o limite do que pode governar, diante e idealmente cada vez mais familiar, com o que a discricionariedade, com o que a *workmanship* pode produzir e o que ela necessita para produzi-lo. É desta forma que a governança de polícia serve para instrumentalizar a ação da polícia para fins políticos, enquadrando a governança policial.

Práticas estabelecidas de seletividade no enforcement

É importante reconhecer e distinguir o processo pelo qual a polícia adota, por si mes-

ma, encaminhamentos gerais, que nascem ou se expressam em rotinas, no rumo que empresta à sua ação em certos contextos, ou diante de determinados públicos, ou ainda quando se reconhecem determinadas circunstâncias. Todas estas decisões correspondem, de início, a uma medida de *workmanship* diante de um contexto (SYKES, 1999; KLOCKARS, 1999), cuja reincidência ou prevalência educa o juízo profissional dos policiais e daí, progressivamente, por mecanismos usualmente laterais, as repartições de comando ou a própria agência policial (CHAN, 2007). Isso diz respeito a tolerâncias, tais como a que escolhe advertir em vez de prender, ou que deixa de aplicar a letra da lei para fazê-la cumprir obediente a seu espírito, ou ainda que exercita um juízo moral, ou político, ou pragmático, da conveniência de um determinado encaminhamento em diálogo com distintas legitimidades, negociando com variadas ordens de pactuação.

Para Lustgarten, que tem como horizonte e limite de sua preocupação o que seja a medida de autonomia que se concedeu à governança policial, parece suficiente que a governança de polícia se ocupe tão somente de uma aferição da propriedade do que sejam tais encaminhamentos. A questão é que a polícia vai, sim, definir por si mesma que este ou aquele encaminhamento geral passe a ser praticado e, portanto, esteja em vigor, orientando a ação dos policiais e as expectativas do público. Mas essa validade não está autorizada apenas por uma decisão de governança policial, necessitando ser (re)validada pela governança de polícia, numa anuência explícita, num assentimento formal de quem governa de que tais encaminhamentos, que interpretam de uma determi-

nada forma a execução da lei, são, sim, válidos, ou porque correspondem aos termos expressos em política pública, ou porque não os contradizem, ou ainda porque tem-se aqui um insumo a ser considerado para o aperfeiçoamento da própria política pública. (...)

Revela-se que a caixa preta de Lustgarten tem, sim, mais do que apenas a perspectiva do interesse corporativo de autonomia ou o risco de emancipação do mandato da polícia: tem substância. Apenas pode-se argumentar que ela não é tão irredutível quanto Lustgarten supunha. Ao contrário, é possível apontar como a manutenção da hipótese de sua ininteligibilidade inicial serve mais para a defesa corporativa de interesses policiais do que para o aperfeiçoamento do exercício do mandato, ou para a edificação de uma governança de polícia. É razoavelmente evidente que estes saberes, refratários como possam se apresentar diante de tentativas de sua sistematização, são abertos à sua ordenação sob a forma de conhecimento passível de universalização, transmissão e estudo.

A prática e o amadurecimento dos saberes policiais resultam de um duplo fluxo de retornos, de prêmio e sanção por escolhas e rumos de *workmanship*. O primeiro corresponde às dinâmicas internas, por assim dizer, da construção profissional de polícia, que, por ser polícia, admite mais do que apenas uma consideração técnica ou de arranjo, que dialoga, enquanto prática profissional, com o que se apontou anteriormente a respeito da onipresença de uma sensibilidade necessária para o que seja o juízo moral aceitável pelo público no instante da contingência em que a polícia atua. O segundo é mais difuso, mas não menos

real, e corresponde ao poderoso mecanismo de validação de certos padrões ou decisões por sua legitimidade perante a *polity*, que nisto exerce a sua própria discricionariedade para além do que esteja profissionalmente consistente ou politicamente autorizado. Assim, o que a polícia obra no seu dia-a-dia e estabelece ao longo do tempo remete à anterioridade, contexto e ambição democráticos, que conformam o mandato do policiamento público estatal e que apontam a materialidade de que seu exercício seja aderente e, de fato, vivifique os termos do pacto mais amplo.

Este é o instante, o lugar da *workmanship* revelado em sua inteireza, e por excelência, onde se pode perceber de maneira mais clara (ainda que eles estejam presentes em toda decisão policial) o que sejam o ouvido vocacional da polícia e a natureza contingencial de sua solução (BITTNER, 1974); o ouvido vocacional que ouve a demanda pública, que é capaz de sentir a ocasião em que a polícia deve agir e como deve agir. (...)

Com o benefício destas considerações, pode-se perceber que, mesmo onde a presença da governança policial é mais forte, onde apresenta para sanção resultados de sua própria lavra para que quem governa lhes dê assentimento, ou não, de uma governança de polícia, tem-se ainda um limite e, portanto, um elemento de controle da polícia no coração de sua especificidade, na *workmanship*. Isto porque, dessa forma, se revela a natureza da decisão policial e se informa à governança de polícia tanto sua variedade e vivificação diante do consentimento público, na contingência concreta de uma decisão em particular, quanto seus limites intrínsecos,

cujas violações assinalam um momento de usurpação do mandato: a finitude, a expediência e a imperenidade de qualquer solução que advenha do exercício autorizado de coerção.

X

Tem-se assim um jogo de relevâncias relativas, deliberadamente gradativas, sobre o que seja a medida de autonomia que se identificou com a governança policial no desenho da proposta de suficiência razoável para governança de polícia. Pode ser útil delinear os termos de uma visão do todo desta governança, utilizando como chave este relacionamento.

O impositivo de UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE como princípio, expressão da anterioridade, contexto e ambição democráticos serve como chave ordenadora da escolha de objetos sobre os quais se pode construir o governo da polícia em bases de razoabilidade. Isso significa que a governança policial nada tem a dizer sobre o que devam ser os termos de tais princípios: seu papel é explícita e estritamente subordinado, obediente, definido, de fato, pelo que seja necessário em termos de realização para se alcançar esta ambição.

A questão então é a construção da expressão declaratória da política pública para a polícia que seja capaz de estabelecer, e orientar, uma governança de polícia que reconhece, e instrumentaliza, que compõe o que sejam as preferências de quem governa em termos de metas e métodos, o que sejam as predileções, prioridades e problemas da *polity* que concede o mandato, o que sejam as demandas das agências policiais. Então é possível delinear a gover-

nança de polícia como o governo em ato que se relaciona, em diferentes instâncias deliberadamente escolhidas, com, e sobre, a governança policial. Só assim se pode ter uma governança de polícia capaz de governar o todo da polícia sem se perder na irrazoabilidade de buscar governar tudo na polícia.

Quando se considera a necessidade de enquadrar, subordinar, controlar para poder governar a polícia, vai-se reconhecendo progressivamente que os saberes específicos de polícia, que se fazem e se expressam em termos de *workmanship*, encontram relevâncias diferenciadas, associando-se a níveis distintos da autonomia concedida à decisão policial. Numa primeira instância, a governança policial é colocada como uma entre as diversas fontes que subsidiam a tomada de decisão que estabelece as estrutura e capacitações que configuram do que a polícia é capaz. Numa segunda instância, a governança policial é convidada a ser parceira, ainda que uma parceira subordinada, para a tomada de decisão da alocação e prioridade no uso dos recursos policiais escolhidos na definição de determinadas estrutura e capacitações. Numa terceira instância, a governança policial é ouvida como capaz de informar sobre os termos concretos do exercício do mandato. Nesta última, se tem revelado um espaço decisório que é exclusivamente policial, em que sua práxis serve de origem e processo que identifica práticas estabelecidas de seletividade discricionária, diante das quais quem governa tem que decidir se as valida ou não. Estes diversos contra-fluxos de informação, experiência, potencialmente de saberes conversíveis em conhecimentos, que se originam na governança policial, configuram o que é *possível* para a governança de polícia,

numa dada *polity*, num determinado momento. Portanto, tem um papel na identificação das necessidades, dos rumos, das oportunidades e dos obstáculos que precisam ser considerados na própria (re)formulação da política pública.

No que se distingue e articula governança de polícia e governança policial, desmascarasse, por insustentável, a tentativa de usurpação da decisão política por meio de expansões não autorizadas da autonomia policial, expressas em formulações tais como “operacional” ou, para iniciar uma ponte rumo ao Brasil, “tático-operacional”.

Estes termos, naquilo que remete ao conteúdo que articula a discricionariedade do uso do poder coercitivo na decisão policial, são descritivos adequados para determinados problemas. Assim, se o problema é o empreendimento policial, a operação de seus meios, diante da dificuldade da articulação de partes distintas para uma dada tarefa, ou para a concatenação de resultados parciais na busca de um resultado mais amplo, então o termo “operacional” tem alguma utilidade. Serve para distinguir, classificar e conter uma dada classe de encaminhamentos ou decisões policiais. Se o problema é a execução de uma decisão policial em que se é necessário considerar situações em que a recalcitrância é esperada, ou seja, se o problema embute considerações de força contra força, então o termo “tático”, ou se também pertinentes as considerações anteriores, “tático-operacional”, pode, novamente, ter alguma utilidade. Em si mesmos, dessa forma, eles não representam e nem apontam para qualquer tipo de emancipação da decisão policial diante de quem governa ou de quem concede o mandato.

Mas fica claro como o sol do verão o quanto estes termos são manipulados para disfarçar a usurpação de decisões de governo quanto a estrutura e capacitações, na alocação e prioridades dos recursos, no caso, policiais. Esta é uma questão recorrente, esperada, comum sempre que se lida com quem detém o mandato de uso de meios de força. É uma tentação inevitável para quem possui os meios concretos e imediatos do poder (polícias e forças armadas), que expressam de maneira mais sensível e cabal o governo num território ou sobre uma população (MUNIZ; PROENÇA JR., 2007c).

É fácil expandir, sob a capa da especificidade profissional, a governança policial, tomando para si decisões políticas a respeito de para que existe tal polícia e como ela deve ser usada. Quando se tolera que o alcance, por exemplo, do “operacional” seja explicação para que a polícia decida quando, o que e como fazer, e se articula esta pretensão com o jogo de cenas que afirma que só a polícia pode decidir de forma “apolítica”, pretensamente “técnica”, como se tal coisa pudesse existir no trabalho policial, já se pode reconhecer uma governança de polícia em assujeitamento, um governo que está sendo governado pela sua polícia. E é fácil perceber como esta “despolitização” se traduz imediatamente na descoberta do tanto de poder político que a polícia agora tem. Ela passa a ter uma presença na mesa de governo, não como assessora, nem como parceira, mas como *dublê* de governante.

Se é fácil perceber o quanto se pode estar concedendo a uma emancipação potencialmente predatória do mandato policial ao se admitir a expansão da ideia de “operacional”, é mais difícil compreender processos menos visíveis, mas

igualmente capazes de produzir usurpações. Uma dinâmica que pode seguir por anos plantando as bases de tais autonomizações é a que contorna o controle da estrutura e capacitações de uma polícia. Isso ocorre quando se delega, irrefletidamente, a questão do material, do equipamento ou da tecnologia à esfera estrita da governança policial. Abdicar do controle logístico significa perder a capacidade de conformar o que sejam as capacidades da polícia, ver-se refém do que sejam as alternativas policiais que a própria polícia decidiu ter. Há dois lados mais salientes nesta questão.

A aparência de indigência logística é um recurso muito frequente nas polícias. Justifica-se que não se pode fazer algo ou não é possível fazê-lo de alguma forma que seria preferível porque não há os meios. O talento desta forma de emancipação, que pode ficar sendo preparada por muitos anos, é informar sobre esta carência com um lado da boca e imediatamente resistir a que esta carência seja suprida com o outro. (...)

Muitas vezes esse gambito funciona por partes, quando se adquire o determinado meio que fora apontado como a substância da carência que impedia o atendimento da demanda política. Se se descarta do papel da governança de polícia no entendimento do que os meios permitem, ou não, pode-se ter que amargar a descoberta de que, ainda que este meio recém-comprado seja realmente essencial, para fazer o que se queria ainda existe falta de um outro. Ou se se descarta do papel da governança de polícia para governar as capacitações, deixando ao bel prazer da polícia quando, como e se alguém será capacitado a utilizá-lo, o meio pode ser condenado ao depósito logo após a cerimônia e a *photo-opportunity* de sua chegada. Aí, então, se justifica que não

se pode fazer algo ou não é possível fazê-lo de alguma forma que seria preferível porque não se tem o treinamento adequado. Se não se apõe a governança de polícia por sobre a governança policial, esta pode lançar mão ainda de estágios posteriores desta forma de autonomização. Sabe-se o quão longa esta lista de estágios pode vir a ser antes que se consiga (se é que se consegue; governos têm mandatos) alguma coisa: que se tem treinamento, mas não doutrina; doutrina, mas não equipes qualificadas e prontas; equipes qualificadas, mas não protocolos administrativos que assegurem sua prontidão; protocolos administrativos, mas não amparo legal, e assim por diante.

XI

Diante da compreensão do que a governança de polícia é e da forma como ela subordina e usa a governança policial, pode-se requalificar os limites que se identificaram quanto à utilidade de recortes transversais que se fazem presentes em todas as esferas de ação governamental. A governança de polícia (ou de qualquer outra agência pública) ilumina os usos que podem, agora, ser encontrados para determinados instrumentos de governo:

- permite associar mérito às alternativas de dispêndio, robustecendo o controle orçamentário como mecanismo de governança pública. Define as instâncias indispensáveis para apreciar a qualidade decisória do que, ou em que gastar: as decisões de estrutura e capacitações, de alocação e prioridade no uso de recursos policiais, para que se possa, de fato, governar;
- possibilita compreender em que e para que a transparência é indispensável para

apreciar o mérito da ação governamental, dando conta da qualidade decisória do que se fez, deixou de fazer, ou decidiu-se por não fazer em termos do que seja a expressão declaratória da política pública. Esclarece quais são os objetos inescapáveis a serem feitos e mantidos transparentes: os processos e resultados das decisões de estrutura e capacitações, de alocação e prioridade no uso de recursos policiais, de validação de práticas estabelecidas de seletividade no *enforcement*, dos contornos, *inputs* e *outputs* da governança policial para que se possa, de fato, governar;

- permite qualificar quaisquer esforços comparativos das agências públicas, indo além de alguma cesta de indicadores que se confinam ao que estas agências têm em comum. Revela que é indispensável que a comparabilidade considere o contraste do que é essencial na razão de ser de cada agência: a qualidade do desempenho em seu mandato.

Isso remete, de diversas formas, à governança pública mais ampla. Sugere que se tenham explícitos e atuais os termos dos mandatos das agências e órgãos públicos, que se possa considerar o todo do governo apreciando o mérito da execução destes mandatos (e até do mandato dos governantes), como articulados pelas expressões declaratórias explícitas das políticas públicas para que se possa, de fato, governar.

XII

A rubrica constitucional da segurança pública, que se referenciou no convite à leitura, pode, agora, ser reconsiderada com benefício

do que se apresentou até aqui. As dificuldades da questão residem não no entendimento sistemicamente ambicioso da “segurança pública”, mas, ao contrário, no desafio de instrumentalizar sua integralidade na esfera governamental. A questão é de governança, da institucionalidade dos mecanismos executivos que a materializem, que permitam controlar o que se precisa e deve saber para poder governar. A orfandade da governança de polícia e mesmo a estranheza deste termo na realidade brasileira derivam desta dificuldade instrumental.

No momento, tentativas de elaboração de uma “política de segurança pública”, dissociada dos dispositivos de governança de que necessita, têm correspondido ao uso potencialmente frustrante dos recursos políticos e da energia de quem governa. Sem um entendimento analítico do que sejam as componentes da segurança pública, não é possível escolher prioridades, ponderando objetivos políticos diante do que se pode fazer, apreciando alternativas em termos de seu mérito, de requisitos e expectativas de sucesso, riscos e custos. Fica mesmo impossível identificar quais agências poderiam dar conta de determinados assuntos no exercício de seus mandatos. Ou em quais instâncias articular-se-iam mandatos e agências. Ou como agências e instâncias deveriam ser empoderadas, responsabilizadas e governadas na busca do que se deseje, do que se decida fazer. É assim que esforços intergovernamentais, intragovernamentais e multissetoriais, que se acredita responderem à amplitude constitucional da segurança pública no Brasil, vão convertendo-se apenas em intenções sem enraizamentos, em horizontes do “não (dá para) fazer”.

Estas dificuldades podem acabar glosadas, por exaustão ou diante da dificuldade de um ar-

ranjo que produza o que se deseja(va), em retóricas que revelam ambições sem metas, metas sem método ou meios. Arrisca-se a que se emancipe a generalidade de promessas de campanha – que tem uma determinada finalidade e forma de expressão – em pseudoprogramas de governo. Trata-se de uma aposta de que a anúnciação pública e a reiteração destas promessas para dentro da máquina estatal fariam acontecer-las “de algum jeito”. Aceita-se este desenlace, buscando maximizar os ganhos ou minimizar as perdas políticas que esta decisão pode produzir. Acaba-se governando por meio de um calendário de possíveis inaugurações, por meio de realizações pontuais e descontínuas, como se a expressão das situações finais desejadas ou desejáveis neste, naquele, noutro rumo pudesse ser suficiente em si mesmas – “a ser buscada energicamente”, “com toda prioridade”, “objeto de minha atenção pessoal”, ou o que mais que se possa tentar para apresentar a dificuldade que não se superou como uma realização.

O papel central da polícia acaba não tendo onde, ou como, ou quando, ou mesmo para que ser explicitado. Acaba-se presumindo, permitindo, por exaustão ou por simplicidade de decisão, que as situações finais desejadas que dependam da polícia sejam tomadas como “automáticas”, como expectativa de “favas contadas”. Isto é a renúncia da possibilidade de governança de polícia. E não será a polícia que irá cercar-se, recusando ou deixando de usufruir a autonomização que isto lhe dá. Mesmo a mobilização de recursos políticos para a enunciação de um foco, em que se priorizam determinados resultados específicos, pontuais – reduzir esta ou aquela taxa, ou número absoluto de ocorrência de uma classe de eventos,

por exemplo – acaba sendo inócua, porque se abriu mão, ao tentar conduzir assim o governo da polícia, dos mecanismos que permitiriam governar a busca destes resultados.

Tudo isso são retornos negativos, de quem governa, a tentativas de produzir governo na segurança pública, que podem ser tão mais decepcionantes quanto maior a energia com que se buscou produzi-lo. Quem governa é tentado a escolher poupar recursos políticos e energia, confinando seus esforços a uma enunciação que passe por política pública neste campo, convivendo com uma autonomia substancial da polícia, refém do que sejam os retornos desta autonomia e expressando diretrizes de governo da “política de segurança pública” num formato suficientemente ambicioso para auferir alguma legitimidade e, ao mesmo tempo, suficientemente impreciso para que sirva para lidar, ou permitir ao menos a imagem de que lida, com o que quer que venha a acontecer durante seu mandato, sobretudo as de iniciativas policiais emancipadas. Em qualquer combinação destas dinâmicas, o resultado é o mesmo: deixa-se de ter uma política pública para a polícia.

E se não se tem a expressão declaratória explícita de política pública para a polícia, nada se pode edificar. Tem-se alguma forma de governo sobre a polícia, uma forma de governança de polícia no ato deste governar-se, mas que, na prática, nem sequer consegue dar sentido a que seja nomeada assim no uso brasileiro do idioma. A governança de polícia passa a ser um efeito de liderança ou de perfil de chefia, mais ou menos carismática, mais ou menos missionária, que mobiliza e até seduz polícias e policiais,

mas que segue limitada no que pode comandar ou controlar. Tem-se uma governança de polícia desautorizada diante de praticamente todos os termos que a construção acima identifica como indispensáveis, rendida diante da governança policial; uma governança de polícia sem rumo, cotó, constantemente cega e usualmente impotente, que se faz, quando se faz, se é capaz de se fazer, diante de tragédias ou impasses, cuja repercussão nos meios de comunicação possa vir a comprometer a popularidade do governante e a imagem de seu governo, quando então se encontra restrita a encaminhamentos pontuais, parciais, transientes tão duradouros quanto o jornal do dia ou da semana anterior, quando então se aposta inteiramente em suas exemplaridade e espetacularidade. O expurgo de maçãs podres, a enunciação de compromissos com “resultados de impacto” em prazos curtos e imediatos (que sinalizam mais o que se espera da governança policial em termos do exercício de sua discricionariedade no relato destes resultados do que a expectativa de que produzam tais resultados), a criação de tantos veículos de acesso a legitimidades adicionais quantos possam ser oferecidos ao redor e diante da autonomia policial que esta forma de governança não tem como confrontar e, portanto, não tem como governar.

É importante perceber que se trata da realidade de uma autonomia sem medida, que não se confunde, nem concretamente, nem como projeto, com uma autarquia. A polícia é tomada, e se pensa, e atua, e reconhece limites no que pode fazer, impositivos no que deve fazer como um serviço público na maioria esmagadora de seus relacionamentos com os cidadãos. A fragilidade da governança de polícia não admite um juízo maniqueísta da polícia má

contra o governo bom. Explica, sim, porque se tem que apreciar os efeitos da autonomia sobre as dificuldades da polícia e de seu governo. Aponta para a apreciação qualificada dos efeitos da autonomia, seja no governo, seja no trabalho policial. (...)

A autonomia pode ser tão ampla que seus limites são os da governança democrática ela mesma: a materialidade da posição e do poder do governante, a legalidade e legitimidade da continuidade do pacto mais amplo. Numa e noutra situação, oculta-se, nega-se o que poderia ser um “golpe branco”, ao mesmo tempo em que se admite que ele possa ocorrer de forma implícita, caso a caso, com diferentes conteúdos e temporalidades. O cálculo político dos atores envolvidos sobre o que podem ganhar, exercer, é o que parece explicar como governante e polícia se relacionam, fazendo com que se expresse esta liberdade de ação num fluxo de aparente continuidade e hierarquia: a partir do que sejam as diretrizes de governo; glosando o hiato, a ausência de uma política para polícia; e aterrissando no que sejam, quando são, as “políticas de policiamento” do comando da polícia.

As políticas de policiamento correspondem a uma governança policial cuja autonomia está em constante processo de (re)definição e usufruto. Por isso se apresentam, quando se apresentam, como afirmação de um profissionalismo abstrato e de contornos técnicos efusivamente “apolíticos”, usualmente compreendidos como segredos profissionais. Racionaliza-se que tudo deve ser secreto para que a polícia siga sendo capaz. Isto não sobreviveria a um primeiro relance do que são os termos concretos do exercício do mandato policial. E

como resultado, se omite o que são as alternativas de modos ou meios, oculta-se que existe juízo tanto político quanto profissional na prioridade e alocação de recursos. Reifica-se a rotina, repetindo assertivamente prerrogativas policiais implícitas quanto à autodefinição de suas estrutura e capacitações em nome de uma (pseudo)técnica “pura”, explícitas quanto à sua autonomia de decisão em nome de um (pseudo)profissionalismo “apolítico”. Participa-se do drama do governar, ofertando, anunciando e disponibilizando presteza na obediência formal sempre que ela seja demandada pontualmente, desde que isso não comprometa a autonomia em tudo o mais. Semeiam-se abstrações capazes de justificar o resultado da discricionariedade sem apreciação de resultados ou consequências, impondo juízos apriorísticos como o “no estrito cumprimento do dever”, seja qual seja o conteúdo deste cumprimento. (...)

Agentes ou grupos policiais podem escolher barganhar, mercantilizar, se apropriar da autorização e dos recursos policiais para seus fins próprios e privados. Os interesses destes, no jogo da governança policial, acaba sendo parte da agenda das agências policiais. Configura-se uma face da governança policial: o usufruto privatista da autonomia que vale a pena abusar. Criam-se vínculos próprios com as diversas instâncias da sociedade civil, não de policiais enquanto cidadãos, mas da polícia, indivíduos ou grupos policiais, com partidos e políticos, órgãos de mídia e jornalistas, organizações não governamentais e militantes, universidades e pesquisadores ou docentes para seus próprios fins privados tanto quanto para o que sejam as metas institucionais da polícia, no lusco-fusco da realidade. “Políticas para a polícia”,

para fletir o idioma, em diversas instâncias da vida social: política de policiais e da polícia por policiais e pela polícia; política de outros atores para acomodarem seus interesses com policiais, ou com a polícia, enquanto policiais, enquanto polícia; política quase como se policiais e polícia fossem, os primeiros, parte de e, a segunda, um partido político, e não agentes e agência subordinados à política pública.

Com isso se tem um enquadramento geral para a construção de uma tradutibilidade da questão da governança de polícia para a situação brasileira. Este enquadramento de partida – porque este final do texto é ambicioso de ser um início

– seria rumo para se lidar com tudo o que sejam a diversidade de contextos da federação, a pluralidade, os diversos recortes e esferas de governo. A definição das metas e métodos da busca dos elementos constitutivos de formas de governança de polícia concretas, situadas, é obra contingente de quem se disponha a empreendê-la, que considere, para além do que qualquer texto pode fazer, a sua arte da política, a governança do ter-se governança, do que sejam as situação, capacidades, possibilidades, necessidades, enfim, as realidades sociais e políticas de governo e de polícia; das instâncias em que se situe cada proposta, cada esforço, de como governar a polícia e fazê-la aderente, instrumento, da democracia no Brasil.

-
1. *Este artigo foi desenvolvido com apoio de uma Bolsa de Produtividade de Pesquisa do CNPq. Os editores da Revista Brasileira de Segurança Pública suprimiram alguns trechos do artigo original, por questões editoriais e de espaço. Nesses casos, os cortes estão identificados pela convenção (...). A versão na íntegra pode ser lida em <<http://www.forumseguranca.org.br>>.*

Referências bibliográficas

- BAYLEY, D. H. Knowledge of the police. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. 18-35.
- _____. **Patterns of policing**: a comparative international perspective. New Haven: Rutdgers University Press, 1985.
- BAYLEY, D. H.; SHEARING, C. D. **Democratizing police abroad**. Washington: National Institute of Justice, 2001.
- _____. The future of policing. In: NEWBURN, T. (Ed.). **Policing**: key readings. 1st reprint. Willan Publishing (UK), 2006, p. 715-732.
- BERTALANFY, L. von. **General system theory**: foundations, development, applications (revised edition). George Braziller, 1976.
- BITTNER, E. Legality and workmanship: introduction to control in the police organization. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. 1-12.
- _____. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990a, p. 233-268.
- _____. Introduction. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990b, p.3-18.
- _____. The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990c, p. 89-232.
- BRAITHWAITE, J. The new regulatory state and the transformation of criminology. **The British Journal of Criminology**, 40, p. 222-238, 2000.
- BRODEUR, J-P. Police studies past and present. **Police Quarterly**, 8(1), p. 44-56, 2005.
- CHAN, J. Making sense of police reforms. **Theoretical Criminology**, 11(3), p. 323-345, 2007.
- CRAWFORD, A. Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. **Theoretical Criminology**, 10(4), p. 449-479, 2006.
- FELTES, T. **Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern?** Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft? (Fresh winds and a departure to new coasts? What is new in police research and police science?), 2003. Disponível em: <www.thomasfeltes.de/Literatur.htm>.
- GOLDSTEIN, H. **Policing a free society**. Cambridge, MA: Ballinger Pub Co, 1977.
- _____. **Problem-oriented policing**. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages, 1990.
- HELD, D. **Models of democracy**. 3rd Edition. Stanford University Press, 2006.
- JONES, T. The governance and accountability of policing. In: T. NEWBURN, T. (Ed.). **Handbook of policing** (2nd reprint). Willan Publishing (UK), 2003, p. 603-627.
- KELLING, G. L. Defining the bottom line in policing – organizational philosophy and accountability. In: HOOVER, L. H. (Ed). **Quantifying quality in policing**. Washington: PERF, 1996, p. 23-36.
- KJAER, A. M. **Governance**. Polity, 2004.
- KLOCKARS, C. B. Street justice: some micro-moral reservations on Sykes. In: KAPPELER, V. E. (Ed.). **The police and society**: touchstone readings. 3rd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 150-153.
- _____. The rhetoric of community policing. In: KLOCKARS, C. B.; MASTROFSKI, S. D. (Eds.). **Thinking about police**: contemporary readings. 2nd Edition. New York: McGraw-Hill, Inc., 1991, p. 530-542.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. 1st ed. Sage Publications Ltd., 2003.

LOADER, I.; WALKER, N. **Civilizing security**. Cambridge University Press, 2007.

LUSTGARTEN, L. **The governance of police**. Sweet & Maxwell, 1986.

MAILLARD, J. The governance of safety in France. **Theoretical Criminology**, 9(3), p. 325-343, 2005.

MANNING, P. K. Economic rhetoric and policing reform. In: KAPPELER, V. E. (Eds.). **The police and society: touchstone readings**. 2nd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 446-462.

_____. Theorizing policing: the drama and myth of crime control in the NYPD. **Theoretical Criminology**, 5(3), p. 315-344, 2001.

_____. **Some observations concerning a theory of democratic policing** [draft paper]. Conference on Police violence, Bochom, Germany, April 2002

_____. The study of policing. **Police Quarterly**, 8(1), p. 23-43, 2005.

MCDONALD, P. P. COP, COMPSTAT, and the New professionalism – mutual support or counterproductivity?. In: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (Eds.). **Critical issues in policing** – contemporary readings. 4th Edition. Waveland Press, 2001, p. 255-277.

MISKOLCI, R. Resenha de *Hora da Eugenia*, de N. L. Stepan. **Cadernos de Saúde Pública**, 22(1), p. 231-233, 2006.

MUNIZ, J.; PROENÇA Jr., D. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). **Polícia, Estado e sociedade: práticas de saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007a, p. 21-73.

_____. Bases conceituais de métricas de padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). **Polícia, Estado e sociedade:**

práticas de saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007b, p. 231-280.

_____. Forças Armadas e policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 1(1): 48-63, 2007c.

_____. Muita politicagem, pouca política, os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, 21 (61): 159-172, set.-dez. 2007d.

NEOCLEOUS, M. **The fabrication of social order: a critical theory of police power**. London: Pluto Press, 2000.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the State**. Palgrave Macmillan, 2000.

PUNCH, M. Preface. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. xi-xvi.

REINER, R. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: J.-P. BROUDER, J.-P. (Ed.). **Como reconhecer bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002, p. 83-102.

ROCK, P. Chronocentrism and british criminology. **The British Journal of Sociology**, 56(3), p. 473-493, 2005.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **The American Political Science Review**, 64(4), p. 1.033-1.053, 1970.

SHARP, D. Who needs theories in policing? **The Howard Journal**, 44(5), p. 449-459, 2005.

SHEARING, C. D. Reinventing policing: policing as governance. **Privatisierungstaatlicher kontrolle: befunde, Konzepte, tendenzen**. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, p. 83-102.

_____. A nodal conception of governance: thoughts on the Policing Commission. **Policing & Society**, 11, p. 259-272, 2001.

SHEARING, C. D.; STENNING, P. C. Private security: implications for social control. In: MCCORMICK, K. R. E.; VISANO,

L. A. (Eds.). **Understanding policing**. Toronto: Canadian Scholar's Press, 1992, p. 521-544.

STONE, C. E.; WARD, H. H. Democratic policing: a framework for action. **Policing and Society**, 10, p. 11-45, 2000.

SYKES, G. W. (Street justice: a moral defense of order maintenance policing. In: KAPPELER, V. E. (Ed.). **The police and society: touchstone readings**. 3rd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 134-149.

TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. **Modes of governance: a note towards conceptual clarification**. Vienna: Dpt. Of Political Science, Institute for Advanced Studies, 2005 (European Governance Papers, N-05-02).

WALKER, S. Science and politics in police research: reflections on their tangled relationship. **The Annals**

of the American Academy of Political and Social Science, 593/1, 2004, p. 137-155.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. McGraw-Hill, s/d.

_____. Globalization and governance. **PS Online**, 1999.

WOOD, D.; MACALLISTER, D. Accountable, responsive and independent: on the need for balance in police governance. **Policing: IJPM&S**, 7(3), p. 197-207, 2005.

WOOD, J.; DUPONT, B. **Democracy, society and the governance of security**. Cambridge University Press, 2006.

WOOD, J.; SHEARING, C. **Imagining security**. Willan Publishing (UK), 2006.

Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar

Domício Proença, Jacqueline Muniz e Paula Poncioni

Resumen

**De la gobernanza de policía a la gobernanza policial:
controlar para saber; saber para gobernar**

Este texto ofrece una apreciación crítica de la literatura de Estudios Policiales y propuestas para romper con la llamada dinámica del reinicio, donde las cuestiones referentes a la seguridad pública se encuentran siempre pendientes de resolución, sin que haya una estrategia consistente para fundamentar y desarrollar esta área. Para ello, los autores describimos problemas originados por la falta de una gobernanza de policía efectiva y sugerimos el uso de las cuatro instancias de control de la gobernanza policial, propuestas por el jurista constitucional británico Lustgarten, como un camino para evitar la seducción falaz del gobierno por la gobernanza policial y que éste se pierda en la ausencia de estrategias de conocimiento y control sobre las metas y modos de acción de la policía.

Palabras Llave: Policía. Gobernanza. Responsabilidad. Seguridad pública. Desarrollo

Abstract

**From police governance to governance by police:
Controlling is knowing; knowing is governing**

This paper provides a critical survey of literature on Police Studies and proposals to break away from the so-called re-start dynamics, in which solutions to problems in connection with public security are always waiting to be completed, without there being a consistent strategy to serve as a base and to elaborate on this field. To this end, the authors describe the problems arising from the lack of an affective police governance, and propose the use of four police governance control instances, proposed by the British constitutional lawyer Lustgarten as a way for government not to be fallaciously seduced by police governance, and not to lose itself in the absence of knowledge and control strategies on police targets and means of action.

Keywords: Police. Governance. Accountability. Public security.

Protocolo de Intervenção Policial Especializada: uma experiência bem-sucedida da Polícia Militar de Minas Gerais na Gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco

Francis Albert Cotta

Francis Albert Cotta é mediador de conflitos, doutor em História (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa/ Universidade Federal de Minas Gerais), pós-doutorando em História Social da Cultura pela UFMG. Professor de Gestão de Operações Policiais e Teoria de Polícia na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais; de Lógica, Epistemologia e Análise do Discurso na pós-graduação em Inteligência e Contra-Inteligência, da Faculdade Pitágoras, e de Negociação e Mediação de Conflitos na pós-graduação em Mediação de Conflitos da Faculdade Batista de Minas Gerais. É oficial-adjunto do Time de Gerenciamento de Crises do Gate de Minas Gerais.

✉ francis.cotta@bol.com.br

Resumo

A gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco não se limita ao conhecimento da literatura sobre o que se convencionou a chamar de gerenciamento de crises. Ela deve ser apreciada numa perspectiva micro, com foco na cena de ação. As funções operacionais são previamente definidas respeitando-se a visão sistêmica da gestão, os direitos humanos e o uso gradual da força. A ferramenta utilizada nesse processo denomina-se Protocolo de Intervenção Policial Especializada, que possibilita o acompanhamento e a avaliação do desempenho de cada policial na cena de ação; auxilia o gestor no processo de tomada de decisão e fornece dados para a responsabilização das ações policiais.

Palavras-Chave

Gestão policial. Eventos de Defesa Social de Alto Risco. Trabalho policial. Responsabilização.

No final da década de 1970, a maioria das polícias militares brasileiras especializou parte dos seus efetivos para o atendimento de situações que extrapolassem o poder de resposta do patrulhamento preventivo cotidiano. Assim, foram criados grupos especiais, geralmente inseridos nos batalhões de polícia de choque, para intervenções em situações que envolvessem o “combate” a guerrilhas e atos terroristas. Esses grupos receberam treinamentos de táticas e técnicas oriundas do modelo de “Comandos” das Forças Armadas. A formação era, fundamentalmente, militar e o foco estava na proteção do Estado e na manutenção da ordem pública, tendo como suporte a “doutrina ou ideologia de Segurança Nacional”.

Com o processo de redemocratização do Brasil, a partir de meados da década de 1980, tendo seu ápice com a Constituição Cidadã de 1988, os grupos especializados passaram a receber uma influência mais policial e menos militar. Os incidentes críticos com reféns, os sequestros e os atentados com artefatos explosivos perderam sua conotação político-ideológica. A ideia de operações especiais cedeu lugar ao conceito de ações táticas. Em alguns estados brasileiros as designações dos grupos especializados passaram de Comandos de Operações Especiais para Grupos de Ações Táticas Especiais.

No decorrer dos anos, os integrantes dos grupos policiais especializados adquiriram um

know-how, isto é, um saber construído no “fazer-se” enquanto responsáveis pelas intervenções especiais. O conhecimento processual, advindo das práticas cotidianas na resolução de problemas, apontou tanto para as potencialidades quanto para as limitações logísticas e humanas. Buscou-se aprimorar os efetivos de tais grupos com treinamentos diferenciados e com suporte logístico que atendessem, minimamente, às suas necessidades operacionais. Entretanto, faltava-lhes sistematizar suas práticas de forma teórica.¹

No final dos anos 1980 e início da década de 1990, sob influência da literatura norte-americana, nomeadamente da Academia Nacional do FBI e do Departamento de Polícia de Nova York (NYPD, 1986; BOLZ JUNIOR, 1987; FUSELIER; NOESNER, 1990), surgiram as primeiras produções brasileiras sobre os procedimentos policiais a serem adotados em *incidentes críticos* que envolvessem reféns, tentativa de autoextermínio, rebeliões em presídios, localização e desativação de artefatos explosivos, entre outros (VENTURA, 1987; VASCONCELOS, 1990; MONTEIRO, 1991). Algumas publicações foram de natureza institucional, como o *Manual de gerenciamento de crises*, da Academia Nacional de Polícia (BRASIL, 1995), outras, da lavra de policiais experimentados no cotidiano operacional (SOUZA, 1995; MAGALHÃES; SACRAMENTO; SOUZA, 1998).

O termo *gerenciamento de crises*, amplamente utilizado por teóricos da administração de empresas, foi reapropriado e passou a ser utilizado pelas polícias brasileiras, consagrando-se nos últimos anos como disciplina da malha curricular de vários cursos de formação (curso técnico em segurança pública, curso superior em gestão de segurança pública e curso de bacharelado em ciências militares, com ênfase em defesa social, isso para citar o caso de Minas Gerais).

Em virtude das demandas operacionais, da necessidade de se sistematizarem os procedimentos quando da gestão de um *incidente crítico* e, fundamentalmente, por intermédio de estudos acadêmicos (VAZ, 2001; THOMÉ; SALIGNAC, 2001; LUCCA, 2002; TEIXERA, 2002; COTTA; SOUZA, 2003; SANTOS, 2003; STOCHIERO, 2006; SARDINHA, 2008; SANTOS, 2008; COTTA; STOCHIERO, 2007; STOCHIERO; COTTA, 2008), percebeu-se que não era suficiente investir apenas na formação de negociadores policiais, todos os policiais deveriam saber como se desenvolvem as intervenções policiais especializadas.

No período de 2001 a 2002, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), atenta à importância da temática, patrocinou, em parceria com as Nações Unidas, dentro do Projeto de Treinamento para Profissionais da Área de Segurança do Cidadão e sob a coordenação da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, sete cursos de gerenciamento de crises. Também outras polícias militares (São Paulo, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais) institucionalizaram cursos específicos nesse assunto.

Valorizando o processo de educação continuada dos servidores da área de segurança dos cidadãos, a Senasp, sob a orientação competente de dois oficiais da Polícia Militar do Espírito Santo, condensou os preceitos teóricos da produção acadêmica sobre o “gerenciamento de crises no contexto policial” e os disponibilizou sob a forma de um curso pela Internet (DORIA JÚNIOR; FAHNING, 2008).

Em Minas Gerais, além das disciplinas inseridas nos cursos de formação, atualização e especialização, existe um curso exclusivo para policiais que pertencem às unidades policiais especializadas. Nele foram inseridos assuntos pertinentes às especificidades da equipe que auxilia o gestor do incidente crítico, bem como os negociadores. O curso contempla tópicos tais como: estruturação e funcionamento do time de gerenciamento de crises; programação neurolinguística; técnicas e táticas de negociação; criminologia, sociologia e antropologia; mediação de conflitos e psicanálise; técnicas de instalação de equipamentos; monitoramento de ambientes confinados; perimetragem, coleta e análise de dados (MINAS GERAIS, 2009).

A partir do diálogo entre a prática cotidiana das atividades operacionais na *cena de ação* e os referenciais teóricos do campo acadêmico, sentiu-se a necessidade de sistematizar procedimentos, dando-lhes coerência e cientificidade. Em decorrência desse contexto, cunhou-se a expressão: *gestão de eventos de defesa social de alto risco*. Os conhecimentos do que se convencionou a chamar de *gerenciamento de crises* não foram abandonados, apenas ocorreu, com esse novo conceito, uma verticalização, um aprofundamento do olhar e da reflexão sobre a *cena*

de ação, das intervenções policiais efetivas e do papel de cada profissional envolvido.

As especificidades da gestão de eventos de defesa social de alto risco

Os *eventos de defesa social de alto risco* são as intervenções qualificadas em *incidentes críticos* que extrapolam o poder de resposta individual dos órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social e, portanto, necessitam de intervenções integradas especiais com a utilização de equipamentos, armamentos, tecnologias e treinamentos especializados para o restabelecimento da paz social. Nota-se que é colocada em relevo a visão sistêmica e integrada na gestão (COTTA; STOCHIERO, 2007, 2008). Nesse sentido, uma unidade policial especializada não resolverá isoladamente o *incidente crítico*.

Por sua vez, os *incidentes críticos* são os eventos que colocam em risco, de maneira mais contundente, as vidas dos cidadãos e dos servidores públicos, tais como: pessoas feitas reféns; pessoas mantidas por perpetradores por motivos passionais e/ou de vingança; infratores armados barricados; tentativas de autoexterminio; localização de artefatos explosivos; cidadãos infratores armados e organizados.

Já o sentido da gestão desse tipo de evento vai muito além do ato de condução das atividades por um líder ou mesmo por uma equipe, sendo entendida enquanto o conjunto de ações que englobam concepção, elaboração, implementação, direção, execução e avaliação. As partes do processo são construídas, executadas e avaliadas por todos os envolvidos. Existe o empoderamento (*empowerment*) de

cada servidor público no sentido de permitir-lhe participação efetiva e conseqüentemente dotando-o de responsabilidades específicas. Ele não é um simples cumpridor de ordens, é co-participante de um processo mais amplo que será acompanhado e avaliado. Um aspecto importante na construção do conceito de *eventos de defesa social de alto risco* é a necessidade da integração dos envolvidos na resolução do *incidente crítico*.

Nesse processo destaca-se a importância do *briefing*, momento em que é repassado o conjunto de informações a todos os envolvidos na resolução do *incidente crítico*. Nele serão explanados os problemas, as linhas de ação operacional, as responsabilidades individuais, entre outros pontos. Ainda na concepção de *gestão*, após a intervenção, o *debriefing* será o momento de verificar se todos os pontos foram atingidos e se todos cumpriram seu papel específico na *cena de ação*.²

No caso do presente estudo, será analisada a ferramenta de gestão desenvolvida pelo Grupamento de Ações Táticas Especiais (Gate), do Comando de Policiamento Especializado da Polícia Militar de Minas Gerais. O Gate de Minas Gerais possui uma estrutura interna composta por cinco equipes: Time de Gerenciamento de Crises, Esquadrão Antibombas, Sniper, Time Tático e Comando de Operações em Áreas de Mananciais e Florestas. Cada equipe possui viaturas, efetivos e treinamentos específicos.

O Time de Gerenciamento de Crises (TGC) é responsável pela negociação policial, pelo suporte técnico e apoio logístico na *cena de ação*. Em virtude de suas intervenções cotidianas, o TGC identificou a necessidade de se criar uma

ferramenta que possibilitasse a coordenação e o controle de todas as equipes táticas, além de estabelecer parâmetros de atuação com os outros órgãos do Sistema de Defesa Social.

Para solução desta questão, elaborou-se o Protocolo de Intervenção Policial Especializada, que, além da aplicação da visão sistêmica em casos concretos de defesa social de alto risco, possibilita o acompanhamento e a avaliação do desempenho de cada servidor público na *cena de ação*. Esse instrumento também orienta a tomada de decisão do gestor, oferecendo-lhe uma série de alternativas que levam em consideração o uso progressivo da força, a legalidade, a ética, o respeito aos direitos humanos e os princípios técnicos e táticos da gestão de *incidentes críticos*. Os protocolos são traçados e os passos em que o trabalho será desenvolvido são concatenados numa ordem lógica, sistemática e coerente. Evitam-se, assim, surpresas e inconsistências.

O Protocolo de Intervenção Policial Especializada

O protocolo, impresso em três páginas, detalha os seguintes aspectos da gestão: 1) procedimentos iniciais na *cena da ação*; 2) processo de negociação; 3) administração dos talentos humanos; 4) produção de informações; 5) gestão logística; 6) relacionamento com a imprensa e com a comunidade local; 7) emprego da força e estratégia operacional; 8) administração da rendição; 9) equipes táticas envolvidas; 10) resumo do incidente crítico; 11) observações e sugestões e 12) fotos e croquis.

O gestor escolherá um policial para coordenar cada um dos aspectos do protocolo, que será

responsável por checar todos os pontos de sua área. Assim, além dos comandantes das equipes táticas envolvidas, é necessário, no mínimo, um *staff* composto por nove policiais: oito são responsáveis pelas áreas e um por receber e encaminhar ao gestor do evento todas as informações para tomada de decisão (assessor técnico do Time de Gerenciamento de Crises).

O protocolo funciona como *checklist*, permitindo que o gestor e seu *staff* estruturem as intervenções iniciais na *cena de ação*. As ações são flexíveis e adotadas de acordo com o desenrolar do evento. O ato de determinar um servidor público para cada área de atuação faz com que esse profissional se dedique à realização de todas as minúcias com atenção e zelo. Ele tem a consciência de que os aspectos sob sua responsabilidade são decisivos para uma boa resolução do evento. Além disso, ele e seus colaboradores prestarão conta do seu desempenho após o encerramento da intervenção.

Inicialmente, o protocolo possui um cabeçalho que pode ser utilizado para fins estatísticos, para estudos, análises e localização da intervenção junto ao Sistema de Defesa Social. São oito itens que descrevem a tipologia do incidente crítico, o número do Registro de Defesa Social (REDS), onde o *incidente crítico* ocorreu, o tempo destinado à sua resolução, as viaturas e efetivos envolvidos. Por fim, traz orientações para a mensuração das ações desenvolvidas na gestão do evento (Quadro 1). Todos os oito grandes setores da gestão serão permeados pela visão sistêmica, contendo as ações a serem tomadas e as cinco colunas para mensuração (Quadro 2).

Quadro 1 Cabeçalho do Protocolo de Intervenção Policial Especializada

  	
COMANDO DE POLICIAMENTO ESPECIALIZADO GRUPAMENTO DE AÇÕES TÁTICAS ESPECIAIS	
PROTOCOLO DE INTERVENÇÃO POLICIAL ESPECIALIZADA	
1 Tipo de Evento de Defesa Social de Alto Risco:	REDS N°:
2 Local:	
Logradouro:	N°:
Bairro:	Cidade:
	UF:
3. Duração do empenho	5 Forma de acionamento:
3.1 Data/hora de início:	
3.2 Data/hora de término:	6 Forma de deslocamento:
4 Viaturas e seus respectivos comandantes:	
	7 Efetivo:
	8 Tempo total de empenho (do acionamento à liberação na base da Unidade):

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

Operacionalmente, as intervenções começam com os *procedimentos iniciais na cena da ação*. Eles se traduzem em sete grupos de procedimentos, que se subdividem em 20 itens a serem observados pelos responsáveis pela coordenação e controle. Destaque é dado ao *primeiro interventor* e ao *controlador do incidente*, pois, quando da eclosão de um *incidente crítico*, geralmente o policial que atua em determinado setor ou o guarda municipal serão os primeiros a se depararem com a situação. A eles cabem as primeiras ações. O *controlador do incidente* poderá pertencer à polícia, à guarda, ao corpo de bombeiros ou a outro órgão do Sistema de Defesa Social. Entretanto, ele deve possuir autorização para desenvolver ações de coordenação na estruturação dos

perímetros e contatos diversos dentro de sua esfera de competência operacional.

Quando da chegada das equipes especializadas, as medidas preliminares serão reavaliadas e tanto o *controlador do incidente* quanto o *primeiro interventor* serão convidados a participar do processo de gestão do *incidente crítico*. Nesse momento é montado o posto de comando. Em seguida, são definidas as autoridades de *linha* (comandante local da polícia ou do corpo de bombeiros, em termos de responsabilidade territorial) e *técnica* (comandante das equipes especializadas). Ainda nessa fase ocorre a identificação de todos os responsáveis pelas equipes do Sistema de Defesa Social que estiverem presentes na *cena de ação*. Por fim, é elaborado o *plano inicial de ação*, que será flexível e com várias alternativas (Quadro 2).

Quadro 2 Procedimentos iniciais na cena de ação

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
1 PROCEDIMENTOS INICIAIS NA CENA DE AÇÃO		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
1.1 ISOLAMENTO. Policial responsável pela equipe:						
1.1.1 Isolamento preliminar (realizado pelos policiais que chegaram primeiro ao local)						
1.1.2 Redefinição do isolamento e estabelecimento de perímetros táticos						
1.2 CONTROLADOR DO INCIDENTE (CI). Policial responsável:						
1.2.1 Atuação preliminar no sentido de isolar, estabilizar e conter						
1.2.2 Qualidade das informações colhidas e transmitidas à equipe especializada						
1.2.3 Colaboração prestada à equipe especializada durante a gestão						
1.3 MEDIDAS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA (MPS). Policial responsável:						
1.3.1 Medidas preliminares de proteção e segurança estabelecidas pelo Controlador do Incidente						
1.3.2 Ações desenvolvidas após a chegada da Equipe Especializada para potencializar as MPS						
1.4 POSTO DE COMANDO/GABINETE DE GERENCIAMENTO DA CRISE (PC/GGC). Responsável:						
1.4.1 Local apropriado em termos de segurança e acesso às autoridades						
1.4.2 Definição dos policiais responsáveis pela montagem do PC/GGC						
1.5 DEFINIÇÕES DA AUTORIDADE DE LINHA E DA AUTORIDADE TÉCNICA						
1.5.1 Autoridade de Linha:						
1.5.2 Autoridade Técnica:						
1.6 RELACIONAMENTO COM OS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE DEFESA SOCIAL. Responsável:						
1.6.1 Polícia Civil. Equipes na Cena da Ação. Policial responsável:						
1.6.2 Sub secretaria de Assuntos Prisionais. Responsável:						
1.6.3 Corpo de Bombeiros Militar. Responsável:						
1.6.4 Serviço de Atendimento Médico de Urgência. Responsável:						
1.6.5 Outros:						
1.7 ELABORAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. Responsável:						
1.7.1 Definição das atribuições dos órgãos envolvidos, bem como de cada equipe						
1.7.2 Integração de esforços						
1.7.3 Utilização do Posto de Comando/ Gabinete de Gerenciamento de Crises para deliberação						

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

Outro aspecto vislumbrado pelo protocolo é o *processo de negociação*. Conhecido como a primeira alternativa tática na resolução de um *incidente crítico*, ele é permeado por ações específicas, integradas e pontuais. Os negociadores policiais atuam em perfeita sintonia com os demais integrantes do Time de Gerenciamento de Crises. As

informações adquiridas pelo TGC, por intermédio de equipamentos e técnicas específicas, oferecem subsídios para o desenvolvimento da argumentação e da elaboração do convencimento em situações que envolvem libertação de reféns e intervenções em situações com tentativa de autoextermínio (Quadro 3).

Quadro 3 Processo de negociação

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO	AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
	Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
2 PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO / TGC	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
2.1 Negociador principal:					
2.2 Negociador auxiliar:					
2.3 Monitoramento (visualização e controle interno e externo do ambiente). Responsável:					
2.4 Observador (fotografias, filmagens e anotações). Responsável:					
2.5 Utilização de técnicas e equipamentos apropriados ao evento pelos técnicos do TGC					

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

O terceiro ponto do protocolo é a *administração dos talentos humanos*. Aqui, cada envolvido no processo de resolução do *incidente crítico* é cientificado das peculiaridades do evento e das funções que irá desenvolver. O responsável pela coordenação e controle desse

aspecto fará a seleção dos especialistas de acordo com as potencialidades técnicas de cada um, providenciará os meios para realização de simulações com vistas ao emprego tático dos talentos humanos e estará atento para questões de desgaste fisiológico (Quadro 4).

Quadro 4 Administração dos talentos humanos

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO	AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
	Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
3 ADMINISTRAÇÃO DOS TALENTOS HUMANOS	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
3.1 Briefing aos policiais militares envolvidos e definição de atribuições individuais e coletivas					
3.2 Seleção de especialistas das equipes especializadas tendo em vista a natureza da intervenção					
3.3 Realização de treinamento para intervenção através de procedimentos previamente definidos					
3.4 Identificação das potencialidades e restrições dos talentos humanos da equipe especializada					
3.5 Controle do desgaste fisiológico para emprego eficiente da equipe					

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

No processo de gestão não há uma ação superior à outra, entretanto, percebe-se que, desde o contato do *primeiro interventor* até a rendição do perpetrador do *incidente crítico*, as decisões são realizadas após análise criteriosa das informações disponíveis. Dessa forma, o protocolo destina um espaço para definir algu-

mas ações no campo da *produção de informações*. Todas as informações são canalizadas para um integrante do Time de Gerenciamento de Crises, que as socializa não somente para os negociadores e líderes das equipes táticas, mas também para o *Gabinete de Gestão do Incidente Crítico* (Quadro 5).

Quadro 5 Produção de informações

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
4 PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:					
4.1 Definição dos policiais que realizarão a coleta, análise e processamento dos dados						
4.2 Realização de levantamentos de dados em fontes diversas						
4.3 Pesquisa em banco de dados informatizados						
4.4 Identificação de pontos vulneráveis /críticos e consequente neutralização ou controle						
4.5 Estabelecimento de canais apropriados para o compartilhamento das informações						
4.6 Fornecimento de informações ao gestor do evento para tomada de decisões						

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

O provimento logístico eficaz, adequado e oportuno é alvo do quinto item do protocolo. A *gestão logística* é colocada sob a responsabilidade de um profissional experiente que conhece os meandros da gestão de um *incidente crítico*.

Sua atuação é abrangente e vai desde o “simples” fornecimento de água para os negociadores até a verificação da disponibilidade de tecnologia não-letal e de outros equipamentos, armamentos e munições para as intervenções (Quadro 6).

Quadro 6 Gestão logística

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
5 GESTÃO LOGÍSTICA	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:					
5.1 Provimento logístico eficaz, adequado e oportuno						
5.1.1 Rádios Comunicadores e baterias/Sistema de comunicação adequado à natureza da intervenção						
5.1.2 Celulares e baterias						
5.1.3 Alimentação para os profissionais envolvidos						
5.1.4 Armamento e munições apropriadas de acordo com a estratégia operacional						
5.1.5 Equipamentos de proteção individual e coletiva						
5.1.6 Veículos apropriados para respostas rápidas						
5.1.7 Local para descanso das equipes (eventos prolongados)						
5.2 Contribuição, de forma significativa, para uma boa estratégia de ação/otimização da tarefa						

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

O sexto item do protocolo destaca a necessidade do *relacionamento com a imprensa e com a comunidade local* de forma transparente. Com acesso a informações verdadeiras e a constatação de que o gestor do *incidente crítico* está atuando de forma técnica, ética e legal, haverá

por parte das pessoas o consentimento necessário para a realização das atividades de restabelecimento da paz social. Respeito à dignidade dos envolvidos e a garantia dos direitos individuais devem estar na base da atuação e no trato com os profissionais da imprensa (Quadro 7).

Quadro 7 Relacionamento com a imprensa e com a comunidade local

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
6 RELACIONAMENTO COM A IMPRENSA E COM A COMUNIDADE LOCAL		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
6.1 Atuação no processo de legitimação do uso da força perante a opinião pública (consentimento)						
6.2 Trato com a imprensa, autoridades, população e familiares (Impacto positivo na comunidade local)						
6.3 Sinergia com as demais atividades desenvolvidas na <i>Cena da Ação</i>						
6.4 Identificação das principais lideranças em cada setor						

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

O *emprego da força* de maneira progressiva, legal, ética e técnica é a base da elaboração da *estratégia operacional*. Em *incidentes críticos* que envolvam reféns as ações poderão iniciar com a verbalização, passando pelas táticas defensivas não letais, chegando, em último caso, ao uso da força letal, conforme deter-

minam os preceitos internacionais, nacionais e institucionais de direitos humanos. Em todas as situações o foco da ação será salvar vidas e aplicar a lei. Não haverá margens para improvisações ou amadorismos. Todas as alternativas devem ser plenamente conhecidas (Quadro 8).

Quadro 8 Emprego da força e estratégia operacional

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
7 EMPREGO DA FORÇA/ESTRATÉGIA OPERACIONAL		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
7.1 Observância de pressupostos básicos para o uso gradual da força						
7.2 Adoção de estratégias, táticas e técnicas adequadas e oportunas						
7.3 Avaliação racional dos riscos e conhecimento dos fatores adversos, pontos fortes e fracos						
7.4 Execução objetiva do Plano de Ação com definição clara das funções dos envolvidos						
7.5 Flexibilidade do Plano de Ação (linhas alternativas de ação)						

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

O *incidente crítico* não termina quando o perpetrador resolve se entregar. Nesse sentido, o protocolo destina um item para a *administração da rendição*. Além da definição dos profissionais que receberão a(s) vítima(s)

e o(s) agente(s), no caso de *incidentes críticos* envolvendo reféns ou o suicida em situações de tentativas, deverá ser escolhido um local apropriado e elaborado um plano específico (Quadro 9).

Quadro 9 Administração da rendição

VISÃO SISTÊMICA DA GESTÃO DO EVENTO DE DEFESA SOCIAL DE ALTO RISCO		AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS				
		Insuficiente	Regular	Bom	Muito Bom	Ótimo
8 ADMINISTRAÇÃO DA RENDIÇÃO		RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO E CONTROLE:				
8.1	Elaboração do Plano de Rendição.					
8.2	Seleção prévia do pessoal para recepção dos reféns/causador da crise					
8.3	Escolha de local apropriado para entrevista e recepção do causador da crise/reféns					

Fonte: Time de Gerenciamento de Crises do Gate da PMMG, 2008.

O nono item do protocolo refere-se ao registro dos nomes de todos os integrantes das *equipes táticas* envolvidas e décimo corresponde ao resumo do *incidente crítico*. Por fim, registram-se as observações, sugestões, fotos e croquis.

Após a resolução do *evento de defesa social de alto risco*, o Protocolo de Intervenção Policial Especializada servirá para individualizar as ações de todos os envolvidos e aprimorar táticas e estratégias operacionais. A socialização dos seus resultados com os órgãos do Sistema de Defesa Social proporciona o amadurecimento de todos e desperta para a necessidade de efetivo planejamento, coordenação, controle e ações integradas. Esse instrumento possibilita a realização de um *debriefing* realístico, que será compartilhado com todos os envolvidos na intervenção. Por fim, é possível mensurar as ações desenvolvidas, proporcionando uma leitura privilegiada da relação entre escolhas,

resultados e consequências das ações. Ele proporciona o controle e a fixação de responsabilidades de todos os envolvidos.

Considerações finais

O protocolo busca sensibilizar e destacar a importância da integração e do envolvimento de todos os profissionais dos órgãos do Sistema de Defesa Social na gestão de *incidentes críticos*. Essa é uma preocupação que acompanha os gestores de segurança pública há vários anos (SÃO PAULO, 1990; ESPÍRITO SANTO, 1998; MATO GROSSO, 1999; CONSEFO, 2000; MINAS GERAIS, 2005). Entretanto, vários entraves ainda permanecem em intervenções reais. É preciso avançar em direção à efetiva gestão integrada de eventos de defesa social de alto risco. Nesse sentido, rever as normas, adequar terminologias e conceitos, além de redefinir funções, são tarefas fundamentais.

Por intermédio de dados concretos e das ações desenvolvidas pelos atores envolvidos, o protocolo busca mostrar que a resolução de eventos de defesa social de alto risco não é um ato solitário de determinada organização ou de um grupo especializado, mas sim um esforço sinérgico de diversos órgãos, em prol do restabelecimento da paz social. Os diversos profissionais envolvidos se veem como co-responsáveis pela resolução do evento.

Outra proposta inovadora do protocolo é a noção de *empoderamento* de cada líder e sua equipe em áreas predeterminadas de atuação. Mesmo num momento de intensa reatividade, em virtude da necessidade de dar respostas positivas ao *incidente crítico*, o policial se mostra proativo. Isso não pressupõe quebra da unidade de comando, uma vez que todas as decisões passam por um órgão colegiado montado exclusivamente para a gestão do *incidente crítico*.

É impossível para o gestor de um evento de defesa social de alto risco, por mais ex-

periente e capacitado que seja, acompanhar sozinho o processo de resolução do *incidente crítico*. Ele deve ser assessorado por líderes de equipes táticas e pelos responsáveis pelas áreas estabelecidas pelo protocolo, de forma realística e com base em dados concretos oriundos da *cena de ação*.

A dinâmica de gestão proposta pelo Protocolo de Intervenção Policial Especializada e a estruturação do formulário impresso devem ser de conhecimento de todos os envolvidos, pois, assim, o profissional terá a clara noção de que ele é peça fundamental na resolução do evento. Ele e sua equipe não podem agir isoladamente, pois se encontram inseridos num contexto mais amplo, cujo foco é a proteção dos direitos do cidadão.

Espera-se que, em decorrência de uma gestão bem conduzida do evento de defesa social de alto risco, restabeleça-se a paz social e preservem-se vidas, a integridade física, a dignidade dos envolvidos e seus patrimônios.

1. A pioneira na sistematização de procedimentos foi a Polícia Militar do Estado de São Paulo, com a NI 3 EM PM -003/32/1977, seguida pela Diretriz PM - 001/1/1987 - RPP; Diretriz de Operações PM3-004/2/89, que fixou as normas para emprego da Cia. PM, constituída por Grupos de Ações Táticas Especiais (Gate), interagindo no Sistema Operacional PM, especialmente no resgate de reféns localizados, visando a preservação da ordem pública.
2. Opta-se por designar o local onde se desenrola o incidente crítico pelo termo policial *cena de ação* e não mais pelo conceito militar *teatro de operações*.

Referências bibliográficas

BOLZ JUNIOR, F. **How to be a hostage and live**. New York: Faber and Faber, 1987.

BRAGA, J. **Resgate de reféns**. Um desafio à inteligência das Polícias Militares. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1991.

CHIBA, S. **Proposta de criação de comissões de Gerenciamento de Crises na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2000.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA FRONTEIRA OESTE (CONSEFO). **Guia de procedimentos para as situações de crise**. Cuiabá: Senasp, 2000.

COTTA, F. A.; SOUZA, E. R. S. de. Ocorrências envolvendo artefatos explosivos: a partir de retrospectiva histórica, a necessidade da sistematização de procedimentos operacionais. **O Alferes**, Belo Horizonte, v. 18, Edição Especial, p. 101-118, out. 2003.

COTTA, F. A.; STOCHIERO, D. E. **Intervenções integradas em tentativas de suicídio**. Belo Horizonte: Time de Gerenciamento de Crises – Grupamento de Ações Táticas Especiais, 2007.

_____. **Visão sistêmica para elaboração de uma estratégia de intervenção policial especializada**. Belo Horizonte: Time de Gerenciamento de Crises – Grupamento de Ações Táticas Especiais, 2008.

DORIA JÚNIOR, I.; FAHNING, J. da S. **Curso a distância de gerenciamento de crises no contexto policial**. Brasília: Senasp, 2008.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Portaria nº 04, de 13 de novembro de 1998. Regula as atividades dos órgãos de segurança pública do Estado do Espírito Santo, no atendimento de ocorrências com reféns em âmbito estadual. **DOE** (Estado de ES), de 17 nov. 98.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. **Negotiations situations of crisis**. Virgínia, EUA: FBI National Academy, 1992.

FUSELIER, D.; NOESNER, G. **Confronting the terrorist hostage taker**. New York, EUA: Paladin Press, 1990.

LUCCA, D. V. D. **Alternativas táticas na resolução de ocorrências com reféns localizados**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2002.

MAGALHÃES, A. F. de M.; SACRAMENTO, C. A. do; SOUZA, K. A. C. **Gerenciamento das situações de crise geradas por ocorrências com tomada de reféns**. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). Belo Horizonte, Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, 1998.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 9.686, de 28 de outubro de 1999. Cria o Conselho de Intermediação de Conflitos Sociais e Situações de Risco e disciplina as atividades da Polícia Civil e da Polícia Militar no atendimento de ocorrências com reféns, rebeliões em presídios e ocasiões de especial importância e dá outras providências. **DOE** (Estado MS) nº 5131, 29 out. 99.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Diretriz para produção de serviços de segurança pública nº 01/2002-CG – DPSSP nº 01/2002-CG**. Regula o emprego da Polícia Militar de Belo Horizonte, 2002.

_____. **Resolução nº 009**, de 24 de jun. 2005. Dispõe sobre princípios norteadores, limites de competência operacional, forma de interação em apoio mútuo, autoridades policiais envolvidas e níveis de responsabilidade, forma de participação de unidades especializadas e dá outras providências, Belo Horizonte: Comando-Geral, 2005.

_____. **Resolução nº 4.023**, de 30 de abril de 2009. Dispõe sobre as diretrizes da educação de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2009.

MONTEIRO, R. das C. **Gerenciamento de crises da Polícia Federal**. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 1991.

NEW YORK POLICE DEPARTMENT. **Hostage negotiaton:** organizational and tactical guide. New York: NYPD, 1986.

PARANÁ. Polícia Militar. **Diretriz nº 009/2000 – PM3.** Trata da administração de ocorrências com reféns. Curitiba, 2000.

SANT’ANNA NETO, Aurélio. **Negociação em ocorrências com reféns:** aspectos psicológicos envolvidos. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1999.

SANTOS, C. R. M. **Ação de comando em “Ocorrências de Alta Complexidade”:** estratégias institucionais na Polícia Militar de Minas Gerais. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública). Belo Horizonte, Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, 2003.

SANTOS, G. L. **Como vejo a crise:** gerenciamento de ocorrências policiais de alta complexidade. Belo Horizonte: Ed Probabilis Assessoria, 2008.

SÃO PAULO. Polícia Militar. **Diretriz de Operações nº PM3-004/2/89.** Fixa normas para emprego da Cia. PM, constituída por Grupos de Ações Táticas Especiais, interagindo no Sistema Operacional PM, especialmente no resgate de reféns localizados, visando à preservação da ordem pública. 1989.

_____. Resolução SSP-22, de 11 de abril de 1990. Disciplina as atividades do Grupo Especial de Resgate da Polícia Civil e do Grupo de Ações Táticas Especiais da Polícia Militar, no atendimento de ocorrências com reféns. **DOE** de 12 de abril de 1990.

_____. **Nota de Instrução nº PM3-001/02/96.** Fixa norma para atuação da Corporação em ocorrências em que haja emprego conjugado de meios e/ou naquelas de grande vulto ou passíveis de repercussão, principalmente com reféns localizados.

_____. **Ordem de Serviço nº PM3-025/02/01.** Revi-gora os procedimentos operacionais e determina o emprego da equipe de negociação em crises com reféns.

SARDINHA, M. F. dos S. **Time de Gerenciamento de Crises:** concepção, funcionamento e emprego operacional. Monografia (Bacharelado em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Social). Belo Horizonte, Centro de Ensino de Graduação, Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, 2008.

SOUZA, W. M. de. **Gerenciamento de crises:** negociação e atuação de Grupos Especiais de Polícia na solução de eventos críticos. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1995.

_____. **Gerenciando crises em segurança.** São Paulo: Sicurezza, 2000.

STOCHIERO, D. E. **A segurança jurídica do policial em intervenções de suicídio.** Monografia (Especialização em Segurança Pública). Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, 2006.

TEIXEIRA, G. P. **Equipe de negociação:** criação e atuação na Polícia Militar de Minas Gerais para assessoria aos comandantes operacionais no gerenciamento de crises. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar/Fundação João Pinheiro, 2002.

THOMÉ, R. L.; SALIGNAC, A. O. **O gerenciamento de situações policiais críticas.** Curitiba: Editora Gênese, 2001.

VAZ, R. T. **Gerenciamento de crise no contexto da segurança pública.** São Paulo: Atlas, 2001.

VENTURA, M. F. **Reféns:** como a PMESP deve agir. Monografia (Curso Superior de Polícia). São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1987.

VASCONCELOS, P. I. de. **Atuação da PMMG na tomada de reféns.** Monografia (Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública). Belo Horizonte, Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Academia de Polícia Militar/Fundação João Pinheiro, 1990.

Protocolo de Intervenção Policial Especializada: uma experiência bem-sucedida da Polícia Militar de Minas Gerais na Gestão de Eventos de Defesa Social de Alto Risco

Francis Albert Cotta

Resumen

Protocolo de Intervención Policial Especializada: una experiencia exitosa de la Policía Militar de Minas Gerais en la Gestión de Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo

La gestión de Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo no se limita al conocimiento de la literatura sobre lo que se convino en llamar de gestión de crisis. Ésta debe apreciarse desde una perspectiva micro, centrada en la escena de acción. Las funciones operacionales son previamente definidas, respetando la visión sistemática de la gestión, los derechos humanos y el uso gradual de la fuerza. La herramienta utilizada en ese proceso se denomina Protocolo de Intervención Policial Especializada, que posibilita el seguimiento y la evaluación del desempeño de cada policía en la escena de acción; auxilia al gestor en el proceso de toma de decisiones y suministra datos para la responsabilidad de las acciones policiales.

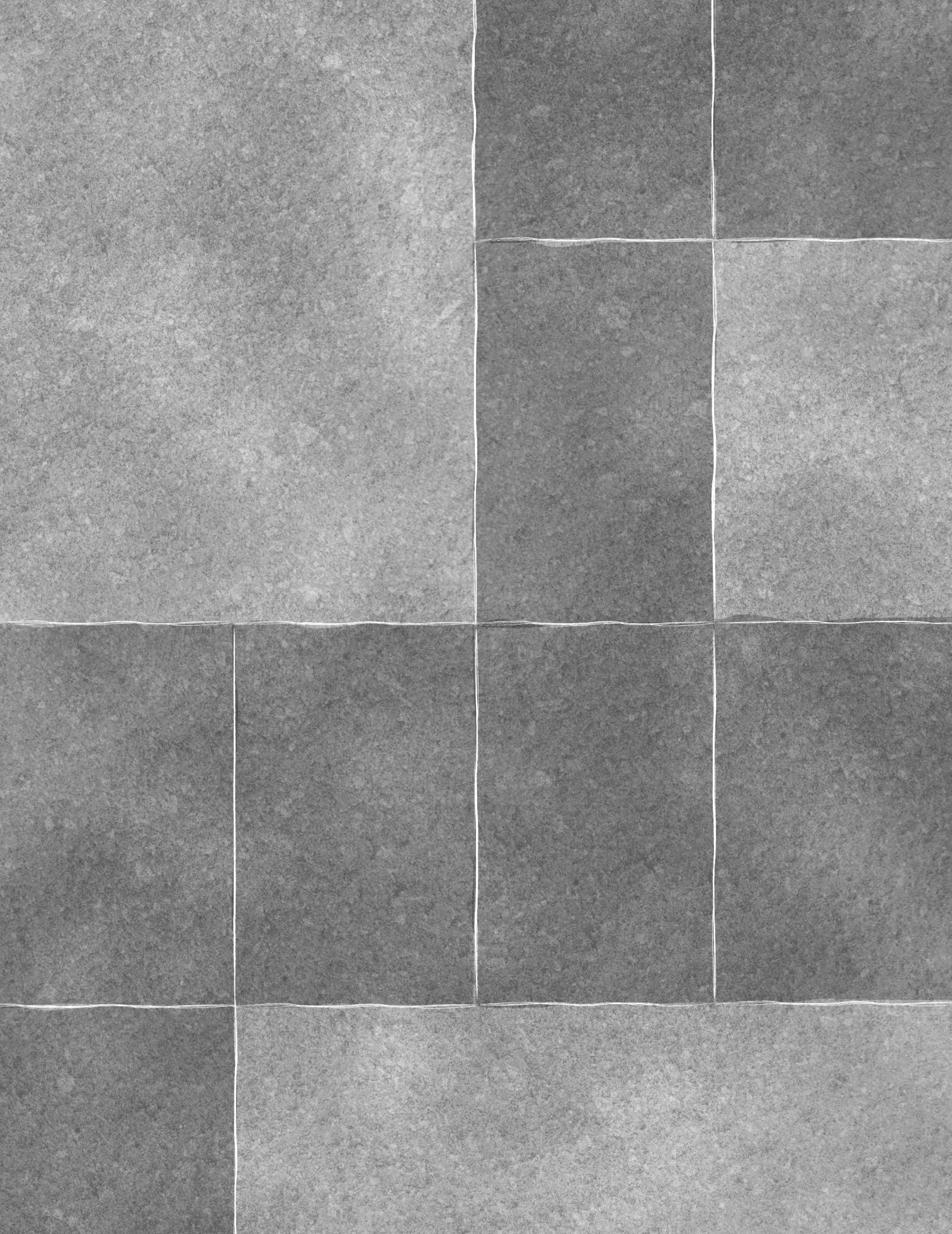
Palabras Llave: Gestión policial. Eventos de Defensa Social de Alto Riesgo. Trabajo policial. Responsabilidad.

Abstract

Specialized Police Intervention Protocol: a successful experience by the Military Police in Minas Gerais in Managing High-Risk Social Defense Events

Management of High-Risk Social Defense Events is not limited to knowledge of literature on what has become known as crisis management. It should be considered from a macro perspective, with focus on the action scene. Operating functions are previously defined, subject to a systemic vision of management, of human rights, and the gradual use of force. The tool employed in this process is known as a Specialized Police Intervention Protocol, which makes it possible to monitor and to assess performance by each policeman in the action scene; it assists the manager in the decision making process, and supplies data for accountability of police actions.

Keywords: Police management. High-Risk Social Defense Events. Police work. Accountability.



Parceria, educação e fiscalização no melhoramento do transporte regional e no combate à criminalidade¹

Pedro Norberto de Melo Souza

Pedro Norberto de Melo Souza é graduado com curso de especialização em Programação do Ensino de Matemática pela Universidade de Pernambuco, policial rodoviário federal e professor da Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina – Facape. É vereador no município de Petrolina na legislatura 2004-2008.

✉ pedro.norberto@dprf.gov.br / pedronorberto@uol.com.br

Resumo

Diante da falta de transporte eficiente para a população, dos altos índices de acidentes de trânsito, dos registros de casos de criminalidade e das cobranças sobre o órgão policial para solução eficiente dos problemas, foram desenvolvidas ações que, além de melhorarem a qualidade de um serviço prestado à sociedade, diminuíram os índices de criminalidade e o número de acidentes nas rodovias e devolveram a credibilidade necessária ao órgão policial perante a sociedade.

Palavras-Chave

Criminalidade. Educação. Acidente de trânsito. Transporte. Parceria.

O presente texto refere-se à experiência de prática policial desenvolvida entre final de 2003 e meados de 2005. Entende-se que um órgão policial não é meramente repressor e que pode e deve oferecer à comunidade, além das medidas de segurança, uma série de ações de cidadania, inclusive em conjunto com outras entidades, agindo dessa forma preventivamente. Além disso, a aproximação das polícias aos cidadãos da comunidade a que ela serve significa uma junção de forças que culminará com a facilitação na resolução dos problemas sociais, aí incluídos os de segurança pública. Com esse entendimento, a delegacia de Polícia Rodoviária Federal de Petrolina buscou, no período em estudo, possibilitar o diálogo entre a polícia e a comunidade para levantar os principais anseios da sociedade e traçar, em conjunto, as metas que proporcionassem atingir o objetivo almejado por todos, ou seja, o surgimento de ações eficientes de combate à falta de segurança, refletida nos constantes acidentes de trânsito e nas ocorrências criminosas como tráfico de drogas, assaltos à margem das rodovias, entre outras. Com isso o órgão policial foi além e implantou medidas de educação, ajudando a implantar ações que não só amenizaram as ocorrências de criminalidade e de acidentes de trânsito, como também contribuíram para melhorar o serviço de transporte de passageiros de toda uma região.

Caracterização da região

Para o desenvolvimento dos trabalhos, que envolveriam a princípio reuniões preliminares de planejamento e palestras educativas, foi tomada como base central a delegacia da Polícia Rodoviária Federal do município de Petrolina-PE, englobando os municípios vizinhos, além de serem estendidas as ações aos municípios da circunscrição da delegacia de Salgueiro-PE. Dessa forma, a região alcançada ficou composta por dez municípios do interior de Pernambuco: Afrânio, Dormentes, Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Orocó, Cabrobó, Ouricuri, Araripina e Salgueiro.

De acordo com dados do IBGE, esses dez municípios somam um total aproximado de 600.000 habitantes. O maior deles é Petrolina, com uma população aproximada de 270.000 pessoas, cuja economia tem bases na agricultura irrigada, sendo um dos maiores produtores de uva e manga do país, chegando a exportar grande parte de sua produção. Para que se ter uma comparação, vale mencionar que o segundo maior município em termos populacionais é Araripina, com cerca de 76.000 habitantes.²

A malha viária que liga esses dez municípios é formada pelas rodovias BR 407, BR 428, BR 116, BR 316 e BR 232, somando um total aproximado de 800 km de rodovia, por

onde circula diariamente um grande número de veículos de todos os tipos.

Cobrindo toda essa extensão de rodovia, a Polícia Rodoviária Federal dispõe de duas delegacias – uma localizada em Petrolina e outra em Salgueiro. As circunscrições dessas delegacias estão assim limitadas: a de Petrolina engloba Afrânio, Dormentes, Petrolina, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista; e a de Salgueiro compreende Orocó, Cabrobó, Salgueiro, Ouricuri e Araripina.

Caracterização dos problemas

Carência de transporte regular para a população

Alguns dados foram levantados para que fosse realizado um planejamento prévio das ações. Inicialmente, verificou-se que, servindo a toda essa população dos dez municípios, havia somente três linhas regulares de ônibus com itinerários diferentes, de forma que cada uma fazia a cobertura de alguns desses municípios. Os deslocamentos eram realizados em alguns horários do dia, ficando várias fases do dia sem a cobertura das linhas regulares de ônibus. Havia também outras linhas que passavam nos municípios em questão, mas não faziam o embarque de passageiros.

Diariamente, grande parte dessa população necessita se deslocar de um município para outro. Entre essas localidades, Petrolina exerce um papel relevante, com sua economia baseada na fruticultura irrigada, principalmente a grande produção de manga e uva. É o maior município do Vale do São Francisco, região responsável por mais de 90% das exportações brasileiras de uvas finas e mangas. Possui, ainda, o segundo

maior aeroporto do Estado de Pernambuco e, como referência educacional, abriga universidades federal, estadual e autarquia municipal, escolas técnica e agrotécnica federal, unidades de ensino do Senai, Sesi, Sesc, Senac e Sest/Senat. Entre suas atrações turísticas, destaca-se o “*bodódromo*”, local estruturado por mais de dez restaurantes ao ar livre, onde os visitantes podem apreciar a carne de bode assada na brasa, um dos pratos típicos da região. Seu *shopping center*, clínicas médicas, batalhões de Polícia Militar, Exército e Corpo de Bombeiros complementam o conjunto de infraestrutura econômica e social da cidade. Dada essa importância econômica, observou-se que mais de 4.000 pessoas se deslocavam, por dia, para Petrolina.

Percebeu-se, dessa forma, que um dos problemas vivenciados por essa população era a carência de transporte para o atendimento da grande demanda gerada diariamente, ocasionando o surgimento do conhecido transporte alternativo ou complementar de passageiros, como, aliás, também é costume em diversas localidades do país.

Precariedades do sistema de transporte alternativo de passageiros

Diante da necessidade de suprir a ausência do transporte regular de passageiros que permitisse o deslocamento eficiente da população entre os municípios circunvizinhos, foi criado o sistema de transporte alternativo de passageiros. Atualmente a nomenclatura adotada pelos transportadores é “transporte complementar de passageiros”.

Normalmente, o transporte alternativo era realizado em veículos do tipo Kombi, Besta, Van, F 1000, F 4000, D 10, Veraneio, sendo

inclusive transportadas pessoas no compartimento de carga de alguns veículos. Atualmente, o transporte de passageiros no compartimento de carga na região estudada é cada vez menos comum, porém, não se pode negar sua existência.

O transporte era desenvolvido de forma desordenada, sendo utilizados veículos que, em sua maioria, não atendiam às normas de segurança no trânsito, ou mesmo com condutores que não eram devidamente habilitados. Não havia controle de fluxo ou de horários por parte dos transportadores. Com isso, a população, que já sofria com a carência das linhas regulares de ônibus, era obrigada a fazer uso de um transporte alternativo que também não tinha condições de prestar um serviço adequado. As pessoas que se deslocavam com frequência e cujos horários não coincidiam com os ônibus regulares não podiam se programar confiando nos veículos alternativos, dada sua falta de regularidade de horários ou de cumprimento do trajeto em tempo hábil. Também havia quase sempre a possibilidade de a viagem ser interrompida por conta de problemas mecânicos ou pela constatação de irregularidades nos veículos pela fiscalização de trânsito.

Para o levantamento das informações sobre as condições dos veículos e de seus condutores, concluiu-se que o diagnóstico a partir dos dados extraídos das multas emitidas pelo órgão policial e de outros registros oficiais não seria confiável, visto que grande parcela desses veículos de transporte alternativo não era atingida pela fiscalização. Por estarem sabidamente irregulares, seus motoristas buscavam maneiras de burlar a fiscalização, transitando por estradas

clandestinas, de modo a evitar a área sob circunscrição da Polícia Rodoviária Federal. Os que não escapavam eram devidamente penalizados e aqueles que não buscavam evadir da fiscalização encontravam-se em situação regular quanto às condições de segurança dos veículos e a regularidade de seus condutores.

Portanto, apenas uma pequena parcela dos veículos e condutores envolvidos era alvo da estatística oficial do órgão policial.

Assim, decidiu-se elaborar um questionário para ser respondido pelos proprietários e condutores de veículos de transporte alternativo. Para dar a ideia de espontaneidade e se obter o máximo de veracidade nas respostas, os questionários eram compostos por poucas perguntas em linguagem simples e não apresentavam qualquer identificação de sua origem ou do entrevistado, bem como de seu veículo. A intenção era não passar a imagem de que se tratava de uma pesquisa feita pela polícia para identificar irregularidades dos veículos e dos motoristas, o que poderia inibi-los a participar da pesquisa ou mesmo de dar respostas confiáveis. Foram distribuídos 300 questionários, dos quais 74 foram respondidos.

A Carteira Nacional de Habilitação é o único documento que autoriza alguém a dirigir veículo automotor. A constatação de que 41% dos que responderam o questionário não possuíam esse documento já pode ser considerada uma situação grave, ainda mais se tratando de um grupo de entrevistados que são motoristas por profissão. Somando-se a esse fato os 82% de veículos que transitavam com documentação em atraso, verifica-se que as duas principais normas

Tabela 1 Resultados da pesquisa realizada com condutores de transporte alternativo de passageiros.

Área das Delegacias da Polícia Rodoviária Federal de Petrolina e Salgueiro-PE⁽¹⁾ – 2004

Questões	Em porcentagem	
	Sim	Não
Você possui carteira de habilitação?	59,0	41,0
Seu veículo possui os equipamentos obrigatórios de segurança?	20,0	80,0
Atualmente a documentação do seu veículo está em dia?	18,0	82,0
Seu veículo já apresentou defeito interrompendo a viagem?	15,0	85,0
Você já teve seu veículo apreendido pela polícia durante uma viagem?	23,0	77,0
Você faz suas viagens sempre nos mesmos horários?	8,0	92,0
Algum passageiro já reclamou por ter chegado atrasado ao seu destino?	45,0	55,0
Você já se envolveu em acidente de trânsito durante a viagem (mesmo que não tenha feito registro)?	28,0	72,0
Você costuma disputar passageiro com seus companheiros?	86,0	14,0

(1) Englobam os municípios: Afrânio, Dormentes, Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Orocó, Cabrobó, Ouricuri, Araripina e Salgueiro.

Fonte: Questionário aplicado pelo autor aos proprietários e condutores de veículo de transporte alternativo, entre janeiro e fevereiro de 2004.

de regularidade dos motoristas e dos veículos estavam sendo abertamente descumpridas, dado esse agravado por serem veículos utilizados para o transporte de pessoas e dirigidos por motoristas não capacitados para tal atividade.

A não-observância das normas de segurança para os veículos foi um dado que chamou a atenção: 80% dos veículos não possuíam os equipamentos obrigatórios de segurança e 15% das viagens já haviam sido interrompidas por defeito mecânico nos carros, o que revelou o risco ao qual estavam expostos os passageiros no que se refere tanto à segurança no trajeto como à interrupção da viagem sem chegar ao seu destino final. Em contrapartida, apenas 23% dos veículos irregulares já tinham sido apreendidos pelas fiscalizações policiais. Em conversas informais

foi possível obter algumas informações que não constavam no questionário da pesquisa, como, por exemplo, o fato de os motoristas usarem várias estratégias para escapar da fiscalização e o tipo de equipamento ausente ou o defeito mecânico apresentado na maioria dos casos. Pneus lisos, mau funcionamento do sistema de freios e excesso de lotação foram as principais infrações de trânsito reveladas.

O risco durante os deslocamentos era aumentado pela disputa por passageiros: 86% dos motoristas costumavam disputar passageiros com seus companheiros, normalmente excedendo os limites de velocidade e realizando ultrapassagens em locais proibidos para chegarem primeiro aos pontos onde as pessoas aguardavam transporte.

A realização de transporte alternativo de forma desordenada ficou demonstrada pelos 92% de motoristas que afirmaram não obedecer a horários regulares em suas viagens, tendo como consequência 45% de reclamações dos passageiros pelos atrasos para cumprimento dos percursos.

Infrações de trânsito e acidentes

As respostas aos questionários revelaram a frequência dos acidentes de trânsito envolvendo os veículos de transporte alternativo de passageiros, muitos dos quais omitidos pelo não registro do necessário Boletim de Acidente de Trânsito. Entre os respondentes, 28% já haviam se envolvido em acidentes de trânsito e não tiveram a preocupação de requisitar registro e atendimento por parte do órgão policial competente. Na realidade era melhor evadir-se do local para evitar contato com o órgão policial. Segundo os motoristas, o risco dos acidentes aumentava pelo fato de os veículos, em sua quase totalidade, não observarem as normas de segurança e não apresentarem os itens obrigatórios, tais como pneus em condições de trafegabilidade e tacógrafo, além de mau funcionamento do sistema de freios e de iluminação, etc. Destaca-se que a falta de carteira de habilitação adequada para seus motoristas era quase uma constante, verificada para 41% de motoristas que responderam ao questionário

A insegurança também era aumentada pela disputa por passageiros ao longo da rodovia, fazendo com que muitos motoristas exagerassem na velocidade para conseguir o maior número de passageiros que pudessem, conforme afirmaram 86% dos entrevistados.

Além dos dados levantados por meio dos questionários, outras informações foram coletadas informalmente, em conversas individuais com os motoristas. Mesmo sem fazer registro estatístico, foi possível listar as várias infrações de trânsito cometidas em todo o trajeto, das quais se destacam:

Art. 230 II - Conduzir o veículo transportando passageiros em compartimento de carga, salvo por motivo de força maior, com permissão da autoridade competente e na forma estabelecida pelo CONTRAN;

Art. 230 XIV - Conduzir o veículo com registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo viciado ou defeituoso, quando houver exigência desse aparelho;

Art. 231 VII - Transitar com o veículo com lotação excedente;

Art. 231 VIII - Transitar com o veículo efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente.³

Criminalidade

As ocorrências de criminalidade nessa extensão viária foram constatadas a partir de queixas prestadas pelas vítimas e pelos noticiários locais, que quase diariamente davam conta de assaltos, prisões, casos de exploração sexual e apreensões de drogas. O jornal *Gazeta do São Francisco*, que tem circulação regional, por vezes registrou em suas edições o acontecimento de algumas dessas ocorrências:

Motorista é assaltado quando ia pegar sulanqueiros. Motorista há 22 anos, Júlio Andrade Moreira sofreu um susto no último final de semana

quando fazia uma viagem para a cidade de Caruaru. Ele conta que foi contratado para fazer um frete de Petrolina a Caruaru e quando chegou nas imediações de Orocó, trecho da BR 428, foi surpreendido por uma quadrilha de assaltantes (edição 275, de 23 a 25 de janeiro de 2003).

Exploração sexual de adolescentes acontece nas principais rodovias do país. A exploração sexual de crianças e adolescentes acontece nas rodovias mais estratégicas para a economia do país, revela a primeira fase do levantamento *Exploração de Crianças e Adolescentes no Brasil*, realizado pelo Inspetor da Polícia Rodoviária Federal, Junie Penha (edição 412, de 25 a 26 de maio de 2004).

PM apreende 210 kg de maconha em Lagoa Grande. Policiais Militares do 5º Batalhão de Petrolina apreenderam cerca de 210 quilos de maconha, em Lagoa Grande, na quarta-feira. A maior parte da droga estava acondicionada em sacos de aproximadamente 10 quilos [...] A PM também apreendeu 3 espingardas (edição 420, de 12 a 14 de junho de 2004).

Eram muito comuns os registros de assaltos a ônibus de passageiros e a veículos de passeio. Devido ao seu grande número e à frequência de seus deslocamentos, os veículos de transporte alternativo de passageiros eram alvos fáceis das ocorrências de criminalidade: ou eram vítimas de assaltos na margem das rodovias, ou eram utilizados por alguns motoristas ou passageiros para o transporte de drogas, visto que transitavam pela região apelidada como “polígono da maconha”.⁴ Atualmente, graças às ações policiais realizadas, essas ocorrências criminosas não acontecem com a mesma frequência com que se registravam anteriormente.

Como exemplo de ações bem-sucedidas, tem-se a criação dos Grupos de Operações Es-

peciais da Polícia Rodoviária Federal, a exemplo do NOE – Núcleo de Operações Especiais, com atuação em todo o Estado de Pernambuco, que de maneira sistemática realiza operações na área do sertão do estado, com cães farejadores e apoio aéreo. Da experiência do NOE, surgiram, no âmbito das delegacias regionais, as equipes do GAP – Grupo de Apoio ao Posto, compostas por policiais especializados no combate a casos de criminalidade, atuando isoladamente ou em conjunto com o efetivo dos postos de fiscalização. Na área do sertão de Pernambuco há o GAP-7, da Delegacia Regional de Salgueiro, e o GAP-8, da Delegacia Regional de Petrolina, ambos com eficiente atuação.

No âmbito da Polícia Militar do Estado de Pernambuco, inicialmente, em meados de 1994, a CIOE – Companhia Independente de Operações Especiais foi deslocada da capital para o sertão do estado, para patrulhar e coibir casos de criminalidade em áreas pontuais. Com o retorno da CIOE para a capital e com base nos seus resultados positivos de combate à criminalidade, surgiu a CIOSAC – Companhia Independente de Operações e Sobrevivência em Área da Caatinga, que utiliza técnicas especiais de combate à criminalidade nesta área.

De maneira programada, acontecem operações conjuntas envolvendo a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Federal, a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Cobranças da sociedade

Diante de tantas ocorrências de insegurança no trânsito e de casos de criminalidade, eram constantes as cobranças sobre o órgão policial, por parte de diversos segmentos da sociedade

e da imprensa regional, sempre destacando a omissão do poder público competente.

Portanto, concluiu-se que as ações a serem implementadas deveriam ter como foco os seguintes tópicos: organização do sistema de transporte alternativo de passageiros, inclusive com o melhoramento dos veículos utilizados fazendo a capacitação e regularização de seus condutores; redução do número de acidentes de trânsito; e combate às práticas criminosas. Além disso, era fundamental informar amplamente as ações desenvolvidas à população, por meio dos órgãos de imprensa regional, para que se pudesse afastar a falsa impressão de omissão por parte do órgão policial competente.

As ações práticas e seus resultados

Inicialmente, a Polícia Rodoviária Federal buscou organizar algumas reuniões com os proprietários e motoristas dos veículos de transporte alternativo. As reuniões tinham o objetivo de aproximá-los do órgão policial, dando-lhes oportunidade para fazerem sugestões e tecerem críticas que viessem a colaborar com a montagem das ações. Foram realizadas palestras ministradas pelos próprios policiais e direcionadas aos proprietários e condutores dos veículos de transporte alternativo, com o objetivo de mostrar a urgente necessidade da mudança de comportamento por parte dos mesmos, para que fosse feita uma perfeita parceria com o órgão policial, resultando no melhoramento do desenvolvimento das atividades de ambos. Nas reuniões preliminares, foram definidas responsabilidades para as partes envolvidas.

Aos proprietários e condutores, caberia a regularização de seus veículos, com a necessária

instalação dos itens de segurança. Isso contribuiria para minimizar os riscos dos acidentes de trânsito, bem como evitar os transtornos em uma fiscalização quando da constatação das irregularidades nos veículos. Também era necessária a regularização da documentação dos veículos, uma vez que o licenciamento anual em atraso, além de infringir o art. 230, inciso V do Código de Trânsito Brasileiro, gerando multa e apreensão do veículo, também poderia criar problemas de ordem indenizatória, para recebimento do prêmio do seguro obrigatório DPVAT - Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre.⁵

A renovação gradativa da frota – outra meta traçada –, a princípio, foi considerada, por alguns proprietários, de difícil execução, já que a única renda provinha das viagens que realizavam e, num primeiro momento, eles acreditavam não poder arcar com os custos de aquisição de outro veículo. Todavia, pouco tempo foi suficiente para que os proprietários de veículos constatassem que, a partir da organização e da melhor prestação dos serviços, haveria incremento em sua renda mensal, o que poderia proporcionar, mesmo que em longo prazo, a renovação de sua frota, com aquisição de veículos mais novos e mais adequados ao tipo de transporte que realizam.

A organização do grupo de proprietários e motoristas de transporte alternativo de passageiros proporcionaria uma melhor prestação dos serviços e o aumento na clientela, resultando em crescimento no faturamento. Também seria possível aumentar o poder de barganha junto a fornecedores de pneus, peças, combustível e oficinas prestadoras de serviços para os veículos, reduzindo os custos com esses itens. A demonstração da or-

ganização e a melhor prestação dos serviços passariam à sociedade a confiança necessária para usar regularmente o serviço de transporte alternativo de passageiros. Dessa forma, ter-se-ia, de um lado, a redução de custos e, de outro, o aumento no faturamento. Portanto, seria importante também que fosse feita a organização interna do funcionamento do sistema de transporte, para possibilitar uma melhor prestação do serviço à sociedade.

Dessa forma, as Associações dos Transportes Alternativos de Passageiros se fortaleceram e atualmente são 13 associações registradas que cobrem a região em estudo, além de outras que surgiram mais recentemente e que atendem outras áreas. Cada uma responde por um itinerário e é composta por um número determinado de associados, que são os proprietários e motoristas dos veículos de transporte alternativo. Elas têm estatuto próprio e regras definidas que devem ser observadas pelos associados. Pelo termo de acordo firmado entre empresas regulares, municípios e associações de transporte alternativo, somente estão autorizados a realizar o serviço de transporte de passageiros os veículos pertencentes às respectivas associações, de acordo com o itinerário que desenvolvem. Naturalmente os sócios ausentes perceberam as vantagens de estarem vinculados e serem participantes de um empreendimento que era visto, por uma parte da sociedade e até por autoridades, com descaço e discriminação, sendo submetidos a “situações de maus tratos e equiparação do profissional motorista a marginais”, de acordo com relato do senhor Antônio José de Araújo Sobrinho, presidente da Astral – Associação Sertaneja dos Transportadores Complementares e Alternativos de Passageiros. Daí a necessidade de que houvesse mudança de postura por parte dos profissionais envolvidos, para que

essa mudança passasse a transmitir confiança à sociedade e aos órgãos policiais.

Atualmente são mais de 450 veículos associados, sendo que em cada um há pelo menos duas pessoas trabalhando, o que significa mais de 900 empregos diretos, além dos fiscais dos pontos e vendedores ambulantes que comercializam lanches. Assim, o segmento é responsável pela renda de mais de 1.000 famílias. Por si só, esse número de pessoas empregadas já é responsável pela redução dos casos de criminalidade, uma vez que as oportunidades de trabalho oferecem ao cidadão a opção de sustento com dignidade, distanciando-o da possibilidade de envolvimento em práticas criminosas. São cerca de 4.000 pessoas transportadas diariamente. Pode-se afirmar que a economia da região tem sua dependência nesse sistema de transporte de passageiros.

A instalação dos principais itens de segurança era condição interna dos grupos para que os mesmos pudessem ser liberados pelos seus fiscais para fazerem as viagens. Apesar de não ser regra geral, mas já se podia observar que alguns motoristas começavam a evitar a disputa por passageiros à margem da rodovia, fazendo seu percurso de maneira mais segura e cumprindo um itinerário previamente definido.

Algumas regras foram traçadas pelos próprios grupos como forma de haver mais cuidado por parte dos mesmos no desenvolvimento de seu trajeto. Passou-se a não mais se admitir a condução dos veículos por motorista inabilitados.

À Polícia Rodoviária Federal caberia a capacitação dos proprietários e condutores dos veículos, com o oferecimento de cursos de legislação

de trânsito, direção defensiva e noções de primeiros socorros, além da fiscalização rotineira para a constatação do cumprimento das normas de trânsito. As aulas foram ministradas nas dependências da delegacia da Polícia Rodoviária Federal de Petrolina, com a participação ativa de mais de 600 pessoas. Foram abordados os direitos e deveres de cada um no trânsito e, principalmente, as questões da direção segura, objetivando com isso evitar a ocorrência de acidentes. Também foram incluídas no currículo as disciplinas de noções de associativismo e de boas maneiras para proporcionar um melhor atendimento a seus clientes. A adesão à capacitação era voluntária, porém, os próprios envolvidos perceberam a importância desse momento para o seu melhoramento profissional, criando com isso uma obrigação natural de sua participação.

Ficou estabelecido em acordo verbal, firmado entre a Polícia Rodoviária Federal e as associações de transporte alternativo de passageiros, que todos os veículos envolvidos seriam submetidos à vistoria junto à Polícia Rodoviária Federal, para que fossem verificadas suas condições e equipamentos de segurança, assim como sua regularização documental e de seus condutores. Neste ponto específico, verificou-se que mais de 300 condutores voluntariamente se dirigiram à delegacia de Polícia Rodoviária Federal para apresentarem seus veículos para fiscalização, sendo esta uma situação inusitada, visto que o comportamento anterior era fugir da fiscalização, já que sempre apresentavam um grande número de infrações de trânsito. As vistorias eram realizadas por Policial Rodoviário Federal, que, após a inspeção, emitia um parecer a respeito dos itens verificados, o que era exigido pelos fiscais das associações para a liberação das

viagens. Os itens reprovados eram anotados na ficha do veículo para que oportunamente fosse reapresentado para nova vistoria, com vistas à aprovação para sua circulação.

Pensando em ações para o combate a casos de criminalidade, a Polícia Rodoviária Federal aproveitou-se dos momentos de encontro nas reuniões, nos cursos e nas vistorias, para adotar medidas de monitoramento futuro. O que para os condutores era apenas uma coleta de dados para controle de realização dos cursos e das vistorias, para a polícia era a oportunidade para a montagem de um banco de dados detalhado, contendo informações a respeito do veículo, tais como placa, tipo, ano de fabricação, número de passageiros, percurso que realizava, entre outras. Também foram coletados os dados de seus proprietários e condutores, tais como nome, endereço, número de telefone, idade, categoria e data de validade da carteira de habilitação. Esse banco de dados possibilitou ao órgão policial ter o conhecimento da situação de todos os veículos de transporte alternativo que circulavam no trecho, sendo possível desenvolver ações pontuais para o combate aos assaltos à margem da rodovia. Assim, em qualquer ocorrência criminosa ou de acidente envolvendo um desses veículos, era possível saber se o mesmo havia sido submetido à vistoria e se estava em condições de trafegabilidade. Com relação ao seu condutor, podia-se localizá-lo em sua residência, por exemplo, caso houvesse necessidade de fazer maior esclarecimento acerca de alguma ação criminosa envolvendo seu veículo. Isso inibiu o cometimento de ação criminosa por parte dos proprietários e condutores infiltrados nas associações com esse fim, reduzindo os índices de criminalidade que até então eram registrados.

Contudo, destaca-se que apenas poucos casos de criminalidade podiam realmente ser atribuídos a alguns motoristas; os demais, em sua maioria, eram cometidos por passageiros ou por pessoas estranhas e, diante das constantes ações policiais, também tiveram sua prática reduzida.

Todas essas ações foram exaustivamente expostas à sociedade, graças à parceria firmada entre o órgão policial e a imprensa regional. Durante a realização dos cursos, foi feito convite à imprensa para a cobertura das atividades e sua devida propagação. Além de tornarmos públicas as ações para mudarmos a falsa imagem de omissão por parte do órgão policial, os transportadores também tinham a oportunidade de divulgar as ações positivas para o melhoramento do sistema de transporte alternativo de passageiros.

Conclusão

Não se pode afirmar que a presente experiência foi, por si só, responsável pelas mudanças de comportamento e pelo avanço facilmente veri-

ficado no sistema de transporte alternativo ou complementar de passageiros na região. Já havia uma tendência natural para que um sistema precário evoluísse para os padrões aceitáveis em que se encontra nos dias de hoje. A própria sociedade, apesar da necessidade de deslocamento, se mostrava também cada vez mais exigente e os profissionais envolvidos já percebiam a necessidade de evoluírem seu nível de prestação de serviços.

O que o órgão policial fez foi se juntar a essa tendência e oferecer o aval, oficializando ações e se mostrando parte importante do processo de mudança, agindo de forma preventiva e cooperativa. Dessa forma, a partir de um problema social que interferia na segurança das pessoas de uma grande região e envolvia diretamente o órgão policial, sendo este inclusive mal interpretado pela sociedade como se estivesse se omitindo, foram desenvolvidas as ações que, além de melhorarem a qualidade de um serviço prestado à sociedade, diminuíram os índices de criminalidade e o número de acidentes nas rodovias e devolveram a credibilidade necessária ao órgão policial perante a sociedade.

1. *Agradecimentos ao inspetor Dirceu, na ocasião, chefe do Núcleo de Operações da delegacia e atualmente instrutor do Departamento de Polícia Rodoviária Federal; a todo o efetivo da delegacia de Polícia Rodoviária Federal de Petrolina; ao amigo Araújo (Antonio José de Araújo Sobrinho), presidente da Astral – Associação Sertaneja dos Transportadores Complementares e Alternativos de Passageiros, pelas sugestões e incentivo aos seus companheiros de estrada; ao jornal Gazzeta do São Francisco; à TV Grande Rio, afiliada Rede Globo em Petrolina; a Joelson Moraes – Creative Design Petrolina; e a todos que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para o sucesso de nossas atividades.*
2. *Fonte: IBGE, com data de referência em 1º de abril de 2007.*
3. *Lei 9.503/97 que institui o Código de Trânsito Brasileiro.*
4. *A região ficou conhecida como polígono da maconha em virtude do grande número de terras utilizadas para o plantio da erva, algumas até irrigadas pelo Rio São Francisco.*
5. *O DPVAT – Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre é o seguro obrigatório, criado pela Lei 6.194/74, que garante indenização às vítimas de acidentes causados por veículos terrestres automotores*

Referências bibliográficas

ARAÚJO, M. C. de. **Crimes de trânsito**. Atualizado com a Lei nº 10.259/01 (Juizado Especiais Estaduais e Federais). Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL, **Código de Trânsito Brasileiro**: instituído pela Lei 9.503, de 23/9/97. 3ª ed. Brasília: Denatran, 2007.

GAZZETA DO SÃO FRANCISCO. Edição 275, Petrolina: Gazzeta Editora, 23 a 25 de janeiro de 2003.

_____. Edição 395, Petrolina: Gazzeta Editora, 15 a 16 de abril de 2004.

_____. Edição 412, Petrolina: Gazzeta Editora, 25 a 26 de maio de 2004.

_____. Edição 420, Petrolina: Gazzeta Editora, 12 a 14 de junho de 2004.

LAZZARI, C.; WITTER, I. R. da R. (Orgs.). **Nova coletânea de legislação de trânsito**. 21ª ed. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzato, 2003.

MARTINS, J. P. **A educação de trânsito** – campanhas educativas nas escolas. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

Parceria, educação e fiscalização no melhoramento do transporte regional e no combate à criminalidade

Pedro Norberto de Melo Souza

Resumen

Sociedades, educación y fiscalización en la mejora del transporte regional y en el combate a la criminalidad

Ante la falta de transporte eficiente para la población, los altos índices de accidentes de tráfico, los registros de casos de criminalidad y las exigencias sobre el órgano policial para la solución eficiente de los problemas, se desarrollaron acciones que, además de mejorar la calidad de un servicio prestado a la sociedad, disminuyeron los índices de criminalidad y el número de accidentes en las carreteras y devolvieron la credibilidad necesaria al órgano policial delante de la sociedad.

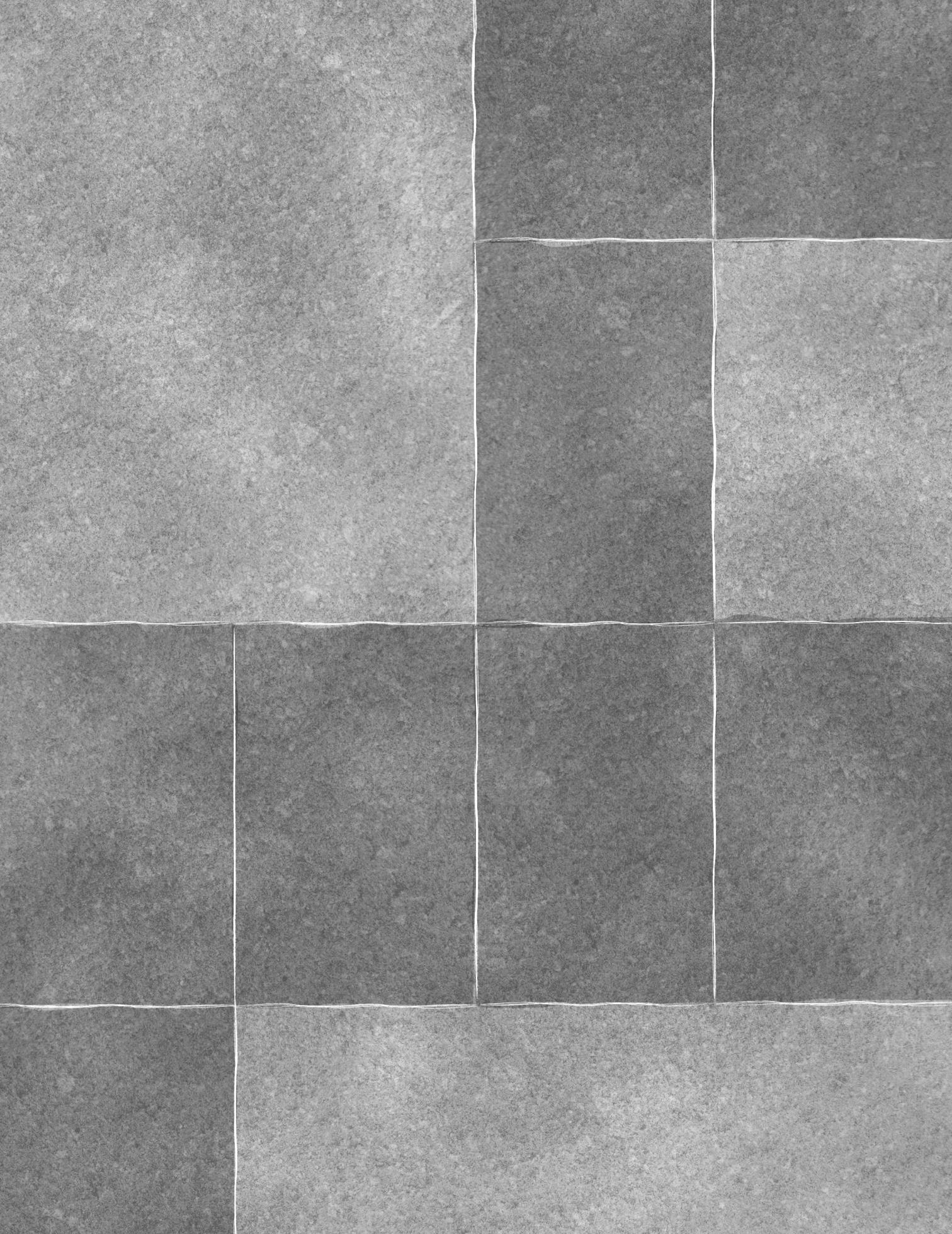
Palabras Llave: Criminalidad. Educación. Accidente de tráfico. Transporte. Sociedades.

Abstract

Partnership, education, and inspection in the improvement of regional transportation and in fighting crime

Faced by an absence of efficient transportation for the population, high traffic accident rates, records of criminal events and of demands to the police bodies to solve problems efficiently, actions were developed that in addition to improving the quality of a service provided to society, have reduced crime rates and the number of accidents on highways, and restored the required credibility to police organizations before society.

Keywords: Crime. Education. Traffic accident. Transportation. Partnership.



Mapeamento criminal por meio da plataforma Google Maps

Paulo Roberto Bornhofen

Paulo Roberto Bornhofen é major da Polícia Militar de Santa Catarina, mestre em Desenvolvimento Regional.

 bornhofen@gmail.com

Emerson Tenfen

Emerson Tenfen é soldado da Polícia Militar de Santa Catarina, bacharel em Ciências da Computação.

 tenfen@pm.sc.gov.br

Resumo

A análise criminal é uma ferramenta que acompanha o planejamento do policiamento na maioria dos departamentos de polícia. Formas rudimentares desta ferramenta aparecem nos famosos mapas de alfinetes. Com a inclusão da informática na rotina dos departamentos era de se esperar que os mapas de alfinetes migrassem para modernos sistemas de informação geográfica, conhecidos pela sigla SIG – Sistema de Informação Geográfica.¹ Entretanto, para esta transição, muitos departamentos têm se deparado com uma grande dificuldade para sua operacionalização, que é a aquisição de uma base cartográfica digitalizada, ou seja, um mapa georreferenciado da região a ser policiada. Esse texto aborda a solução encontrada pelo 10º Batalhão de Polícia Militar, na cidade de Blumenau, que desenvolveu e implantou um sistema que projeta os dados armazenados no Sistema Copom (Centro de Operações Policial Militar) sobre a base cartográfica do portal Google Maps. Mais do que produzir uma ferramenta gerencial a custo zero para os cofres públicos, o código utilizado no sistema está disponibilizado de forma gratuita para que qualquer instituição policial possa dele fazer uso.

Palavras-Chave

Mapeamento criminal. Tecnologia. Segurança pública.

Atendência da predominância das práticas policiais voltadas para o que é conhecido como “policimento comunitário” exige uma interação entre polícia e comunidade. É desta interação que surgirá a confiança, base para implantação e consolidação dos programas comunitários de policiamento. Criar um sistema que, por um lado, disponibiliza determinadas informações à comunidade e, por outro, serve como ferramenta gerencial de baixo custo para os que executam o policiamento foi o que se buscou ao compartilhar o acesso aos dados registrados no sistema Copom² da Polícia Militar de Santa Catarina na cidade de Blumenau, por meio de um mapa criminal.

O sistema foi desenvolvido por dois policiais militares³ do 10º Batalhão de Polícia Militar⁴ e implantado em 08 de setembro de 2008. Atualmente, o mapa criminal atende apenas à cidade de Blumenau, que é a sede do 10º BPM, não tendo sido estendido para os demais municípios sob sua jurisdição. Ele foi concebido para que qualquer usuário – policial ou não – possa efetuar, de forma intuitiva, uma série de consultas, envolvendo os mais variados tipos de ocorrências, segundo natureza, período, bairros da cidade e endereço. Para os diversos tipos de ocorrências, foram produzidos marcadores visuais diferentes e de fácil identificação, de modo que um usuário, ao consultar um determinado bairro,

por um período de tempo, terá como resposta um mapa com diferentes tipos de marcadores, conforme as naturezas das ocorrências. Dessa forma, furto de veículos aparece com um marcador que mostra a figura de um veículo estilizado, as ocorrências com drogas são representadas por uma seringa e assim por diante.

Outra inovação referente à ferramenta é a fácil interação com os usuários, o que é considerado fundamental para seu uso cotidiano e aprimoramento, pois, além de coletar sugestões dos usuários, permite que se agreguem novos dispositivos, ou se aprimorem os já existentes.

Assim, de forma simples, com baixo custo e bastante acessível a qualquer departamento de polícia, ou instituição policial, conforme a denominação que se queira usar, é possível atender a uma demanda tanto policial quanto comunitária ainda pouco explorada.⁵ E, acima de tudo, pode-se democratizar o acesso da população aos dados da segurança pública livre de burocracia, já que não se exige qualquer cadastro para ter acesso ao sistema.

Ressalta-se que, por ser disponibilizado pela Internet, qualquer pessoa utilizando um navegador poderá ter acesso ao sistema, no seguinte endereço: <<http://www.mapaacorrencias.site40.net>>.

O presente artigo tem dois objetivos básicos: demonstrar, de forma técnica, os passos para a criação de um mapa criminal; e explicar como as consultas podem ser feitas no referido mapa.

A utilização de tecnologias pela polícia

A humanidade vem diariamente atingindo níveis de desenvolvimento tecnológico que há alguns anos seriam considerados ficção científica. Depois de passar por três grandes ondas – a agrícola, a industrial e a da informação –, hoje admite-se que estamos na onda do conhecimento. Diante desta realidade, as polícias também têm procurado fazer uso de conhecimentos que possam ser úteis ao melhor desempenho de suas atribuições. De forma mais tardia que em outros setores, porém definitiva, a tecnologia tem se incorporado ao trabalho diário das organizações policiais. A indústria cinematográfica tem explorado o uso de tecnologias por parte da polícia, dirigindo sua atenção na solução de crimes. A gama de tecnologias disponíveis para o serviço policial é hoje extensa, mas começou timidamente.

[...] O uso de um telégrafo pela polícia e pelo departamento de bombeiros em Albany, Nova York, em 1887 –, cada grande inovação – incluindo o teletipo usado pela Polícia Estadual da Pennsylvania em 1923, o rádio de comunicação unilateral em Detroit em 1928, o rádio de comunicação dupla em Boston em 1934, o uso difundido dos automóveis nos anos 30, a centralização das chamadas e o despacho com auxílio do computador – tem sido vista como uma solução para os problemas crônicos e afletivos do policiamento. (MANNING, 2003, p. 376)

Entre estas inovações tecnológicas, destacam-se, no Estado de Santa Catarina (CAN-CELIER, 1999), a criação do esquadrão de Rádio Patrulha, em 5 de maio de 1962,⁶ a implantação do Copom, em 1985, e a ativação das câmeras de videomonitoramento no centro de Florianópolis, em 2002.⁷ Existem outras formas de tecnologias que a polícia vem utilizando, como os exames de DNA, comparação automática computadorizada em banco de dados de impressões digitais, desenvolvimento de armas não-letais, armas com visão noturna, *kits* de teste de drogas e álcool, entre outras. Do vasto conjunto de inovações disponíveis para administração e execução do serviço policial, ressaltam-se aquelas que se caracterizam pelo uso de ferramentas informatizadas, que compreendem desde *softwares* para a tomada de decisão até mecanismos de geoprocessamento.

O geoprocessamento na Polícia Militar de Santa Catarina

A utilização do geoprocessamento como ferramenta na segurança pública em Santa Catarina ainda é muito incipiente. Poucos são os locais que dispõem dessa ferramenta e também poucas são as cidades do Estado que possuem mapas digitais capazes de atender às ferramentas de geoprocessamento disponíveis. Além disso, o mais preocupante é que poucos profissionais da Polícia Militar dominam a utilização dos *softwares* de geoprocessamento.

Para muitos oficiais, a velha maneira de se dispor o policiamento no terreno e a visualização da concentração das ocorrências por meio do auxílio do mapa na parede e dos alfinetes ainda constituem uma tônica. A utilização de

tecnologias mais rápidas e que simplificam o trabalho, realizando em fração de segundos e com maior precisão o que levaria horas ou dias para concluir, parece ainda não haver caído no gosto de boa parte dos administradores policiais. E, para aqueles que se encantaram com a tecnologia, o investimento necessário torna seu acesso muitas vezes proibitivo.

É de se considerar que muitos não utilizem essa tecnologia simplesmente por desconhecerem sua efetividade ou mesmo por não saberem para que sirva. Boa parte dos policiais sequer tem conhecimento de que o geoprocessamento pode ser empregado em um número quase infinito de situações enfrentadas no dia-a-dia, seja no campo ou na cidade, bem como para facilitar o planejamento e a operacionalização dos serviços policiais.

Schelavin (2003, p. 22) aponta algumas das possibilidades de utilização do geoprocessamento pela polícia:

Para começar, a localização geográfica de recursos e unidades é um fator fundamental para a logística envolvida nas operações de segurança, possibilitando:

- Criar áreas de jurisdição associadas a instalações fixas;
- Planejar o patrulhamento regular;
- Conceber, planejar e executar operações especiais;
- Analisar possíveis rotas de fuga de criminosos;
- Analisar estatisticamente o perfil da violência urbana através da localização geográfica de ocorrências policiais;
- Analisar concentrações de ocorrências de acidentes de trânsito;

- Agilizar o atendimento a chamadas de emergência.

Os argumentos são inúmeros para a adoção de novas ferramentas no controle e redução da criminalidade, a começar pelo aumento da eficácia do serviço prestado à comunidade. Em razão disso, a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – PMSC tem procurado implantar e difundir, desde 2002, por meio do CCI – Centro de Comunicação e Informática, a utilização da ferramenta de geoprocessamento pelas Organizações Policiais Militares – OPM, principalmente aquelas cuja cidade-sede já possuía mapa digitalizado. Mais do que uma simples atividade de divulgação de uma nova ferramenta, trata-se de um trabalho voltado para a mudança da cultura institucional, o que torna mais difícil a missão.

Em Blumenau, visando um melhor aproveitamento dos recursos financeiros, buscou-se uma alternativa que não onerasse os cofres públicos. Com a vantagem de haver, entre o efetivo do 10º BPM, um policial militar bacharel em Ciências da Computação, não houve necessidade da contratação de um profissional.

A importância do Google é algo inegável, pois, além de constituir uma ferramenta de buscas, oferece uma gama de aplicativos para as mais diferentes áreas ou necessidades. Como o acesso e o uso do Google Maps são gratuitos, e o próprio sistema incentiva que se desenvolvam novas formas de utilização, por meio do oferecimento dos chamados códigos fontes, optou-se por utilizar esta plataforma para a criação do mapa criminal de Blumenau. Assim, foi eliminada a necessidade da aquisição

de um mapa georreferenciado, o que geralmente envolve um grande investimento por parte do poder público. Como a realidade da maioria das instituições policiais não permite este tipo de investimento, ou, quando ocorre, é feito abrindo-se mão de investir em outras atividades, a utilização do Google Maps apresenta uma vantagem econômica muito grande.

Metodologia utilizada

Para suprir a necessidade da construção de um mapa criminal para a cidade de Blumenau, foi utilizada uma solução eminentemente doméstica. Tudo foi feito em casa. O 10º BPM tem a facilidade de possuir em seus quadros, entre os vários policiais com curso superior, um que é bacharel em Ciências da Computação. O desafio apresentado foi o de produzir o mapa criminal sem gerar custos ao Batalhão. Para tanto, obrigatoriamente, deveriam ser utilizados os chamados

programas livres, que são disponibilizados gratuitamente na Internet.

Além disso, quando em operação, o mapa deveria ser de fácil utilização pelo usuário da comunidade, sem exigir dele qualquer conhecimento técnico. Mas só isto não bastava. Existia um desejo muito forte de que, uma vez concluído o mapa, sua forma de construção se tornasse acessível para qualquer órgão policial que desejasse elaborar seu mapa criminal, também, sem custos.

Dessa forma são descritos, a seguir, de forma técnica, os passos para a construção do mapa e apresentada a forma como qualquer usuário pode acessá-lo e fazer suas pesquisas.

Banco de dados

Foi criada uma base de dados no MySQL, gerando uma tabela de naturezas com código, descrição e ícone pertencentes a cada natureza,⁸ conforme Figura 1.

Figura 1
Tabela de naturezas

← T →			cdnat	descnat	icon
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C104	Homicidio	css/imagens/corpo.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C107	Lesoes Corporais	css/imagens/viasdefato.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C110	Porte de Arma	css/imagens/arma.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C111	Rixa (Briga entre tres ou mais pessoas)	css/imagens/viasdefato.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C112	Sequestro e/ou carcere privado	css/imagens/algema.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C114	Tentativa de Homicidio	css/imagens/arma.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C115	Vias de Fato ou Agressao	css/imagens/viasdefato.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C118	Violacao de Domicilio	css/imagens/casa.png
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	C201	Arrombamento ou Furto em Veiculo	css/imagens/furtoveic.png

Figura 2
Tabela de ocorrências

	← T →	nro	bairro	end	data	hora	nat	lat	lng
<input type="checkbox"/>		X	354782	Vorstadt	Rua Sao Bento, 180, Blumenau, SC	2008-01-01	00:08:00	C115	-26.908452 -49.042000
<input type="checkbox"/>		X	354784	Testo Salto	Rua Bernardo Scheidemantel, 2122, Blumenau, SC	2008-01-01	00:47:00	C208	-26.869526 -49.151897
<input type="checkbox"/>		X	354787	Fortaleza	Rua Serra Do Mar, 191, Blumenau, SC	2008-01-01	01:02:00	C211	0.000000 0.000000
<input type="checkbox"/>		X	354788	Centro	Avenida Presidente Castelo Branco, 10, Blumenau, S...	2008-01-01	01:02:00	C107	-26.822232 -49.060017
<input type="checkbox"/>		X	354792	Ponta Aguda	Rua Canada, 119, Blumenau, SC	2008-01-01	01:16:00	C211	-26.912178 -49.059158
<input type="checkbox"/>		X	354793	Fortaleza	Rua Julio Michel, 2570, Blumenau, SC	2008-01-01	01:27:00	C115	-26.863377 -49.046501
<input type="checkbox"/>		X	354797	Itoupavazinha	Rua Amsterdam, 272, Blumenau, SC	2008-01-01	01:45:00	C705	-26.861437 -49.126990
<input type="checkbox"/>		X	354799	Ponta Aguda	Rua Panama, 21, Blumenau, SC	2008-01-01	01:51:00	C211	-26.912607 -49.058674
<input type="checkbox"/>		X	354799	Vorstadt	Rua Ananias Da Silva, 121, Blumenau, SC	2008-01-01	01:54:00	C115	0.000000 0.000000

O MySQL é um sistema de gerenciamento de banco de dados, otimizado para aplicações que utilizam a Internet, com disponibilidade para praticamente qualquer sistema operacional, como Linux, Windows e Mac OS X. Além disso, o MySQL é um *software* livre, o que significa que qualquer um pode estudá-lo ou alterá-lo conforme a necessidade.

Outra tabela criada é de ocorrências (Figura 2), contendo número da ocorrência (nro), bairro, endereço, data, hora, natureza, latitude e longitude (estas duas últimas utilizadas para criar os pontos no mapa).

A seguir são apresentadas as definições de cada campo da tabela de ocorrências (Figura 2):

- nro – número da ocorrência. Informação que identifica individualmente cada ocorrência;
- bairro – informação usada para efetuar consultas, como, por exemplo, saber quantas ocorrências foram geradas em um determinado bairro;
- endereço – variável primordial para que as informações sejam mostradas em um ponto do mapa. O endereço é usado para

gerar os campos de latitude e longitude;

- data – informação usada para efetuar consultas, como, por exemplo, saber quantas ocorrências foram geradas em certo período de tempo;
- hora – informação usada para complementar os dados da ocorrência;
- natureza – informação que identifica qual tipo de crime foi praticado na ocorrência. Exemplo: C610 – Disparo de Arma de Fogo; C211 – Furto à Residência.
- atitude e longitude – informações essenciais para que a ocorrência seja mostrada no mapa. Os pontos de latitudes e longitudes são gerados por meio do campo endereço, descrito acima.

Cabe salientar que a base de dados não está integrada ao sistema de geração de ocorrências, a Emape – Estação Multitarefa de Atendimento Policial e Emergência,⁹ sendo necessário o transporte dos dados da base de origem para a base do mapa. Esta situação exige que a atualização seja processada por meio de comandos e não de forma automática. Para os integrantes da comunidade que utilizam a ferramenta, é informado, na página de abertura, o período de tempo a que

se referem os dados. Para uso dos policiais esta situação não constitui um problema importante, pois os dados são atualizados, antes da utilização da ferramenta. Esta limitação ocorre pelo fato de que o mapa criminal é o que se pode chamar de uma versão beta, ou seja, ainda está em avaliação. Dessa forma, não foi liberado pela Polícia Militar o acesso direto e irrestrito ao dados da Emape, o que permitiria sua atualização em tempo real.

Com a base de dados criada e os dados transportados, pode-se partir para o funcionamento dos arquivos PHP e a API do Google Maps. PHP é uma linguagem de programação gratuita e independente de plataforma, rápida, com um grande número de funções e muita documentação, recomendada para apresentar ao usuário da Internet informações armazenadas em um banco

de dados. A API permite incorporar o Google Maps em uma página da Internet e fornece diversos utilitários para manipular mapas (como na página <http://maps.google.com>) e adicionar conteúdo por meio de diversos serviços. A API do Google Maps é um serviço gratuito em fase de teste, disponível para qualquer *site* que seja gratuito para os consumidores.

Atribuindo latitude e longitude

Inicialmente, necessita-se atribuir as latitudes e longitudes corretas aos endereços das ocorrências, já que, quando cadastradas, as latitudes e longitudes possuem valor 0 (zero). Usa-se, então, o arquivo `getlatlng.php`, que implementa um método da API do Google Maps chamado `getLatLng()`. Este método envia uma solicitação para os servidores do Google contendo um en-

Figura 3
Código para atribuir latitude e longitude a cada ocorrência

```
$base_url = "http://" . MAPS_HOST . "/maps/geo?output=csv&key=" . KEY;

while ($row = @mysql_fetch_assoc($result)) {
    $geocode_pending = true;

    while ($geocode_pending) {
        $end = $row["end"];
        $nro = $row["nro"];
        $request_url = $base_url . "&q=" . urlencode($end);
        $csv = file_get_contents($request_url) or die("url not loading");

        $csv$split = split(",", $csv);
        $status = $csv$split[0];
        $lat = $csv$split[2];
        $lng = $csv$split[3];
        if (strcmp($status, "200") == 0) {
            // successful geocode
            $geocode_pending = false;
            $lat = $csv$split[2];
            $lng = $csv$split[3];
        }
    }
}
```

Figura 4
Código para alterar as latitudes e longitudes

```
$query = sprintf("UPDATE ocorrencias "
" SET lat = '%s', lng = '%s' "
" WHERE nro = %s LIMIT 1;",
mysql_real_escape_string($lat),
mysql_real_escape_string($lng),
mysql_real_escape_string($nro));
$update_result = mysql_query($query);
```

dereço formado pelo nome da rua, número da residência, nome da cidade e nome do Estado (exemplo: Rua Almirante Tamandaré, 1.501, Blumenau, SC). O servidor do Google, por sua vez, retorna os pontos exatos de latitude e longitude referentes ao endereço, que serão armazenados na base de dados para posteriormente mostrar a ocorrência no mapa. Em seguida, altera-se o valor dos campos no banco de dados.

Vale frisar que a cidade de Blumenau ainda não está completamente inserida na base de dados do Google Maps e, portanto, algumas ruas

ainda não recebem latitude e longitude, ficando assim impossibilitadas de serem mostradas as ocorrências geradas nessas localidades.

Criando o arquivo xml

É retirado da Emape um arquivo texto contendo as informações das ocorrências no formato exemplificado na Figura 5. Em seguida, por meio do uso de um *software* de desenvolvimento próprio (Figura 6), esse arquivo é transformado em instruções SQL (Figura 7), linguagem que o MySQL irá interpretar, adicionando as informações na base de dados.

Figura 5
Arquivo texto retirado da Emape

```
25/5/09^0:01^C107^LESOES CORPORAIS^R^LUIZ ELEODORO DA SILVA^10^inicio da
rua^DIRETO^PONTA AGUDA - B^BLUMENAU^437939^0001
25/5/09^2:00^C212^FURTO DE VEICULO^R^GUILHERME POERNER^576^91192671^AGUA
VERDE - BN^BLUMENAU^437947^0002
25/5/09^2:02^C210^FURTO A ESTABELECIMENTO COMERCIAL^R^GUILHERME
POERNER^576^DIRETO^AGUA VERDE - BN^BLUMENAU^437948^0003
25/5/09^3:24^C211^FURTO A RESIDENCIA^R^FREI JOSE^37^91958642^DO SALTO -
BNU^BLUMENAU^437956^0004
25/5/09^5:50^C705^PERTURBACAO DO TRABALHO OU SOSSEGO ALHEIO^R^2 DE
SETEMBRO^10^motel 154^3338025
```

Figura 6
Software para transformar as informações retiradas da Emape em instruções SQL

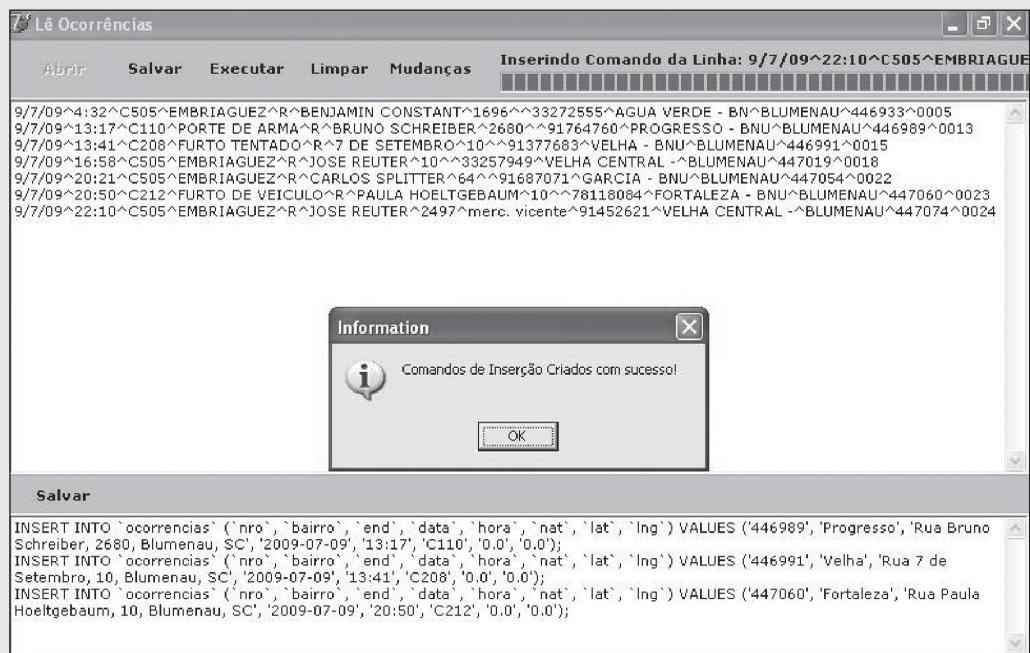


Figura 7
Instruções SQL geradas a partir do arquivo texto retirado da Emape

```

INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES ('437939', 'Ponta Aguda', 'Rua Luiz Eleodoro da Silva, 10, Blumenau, SC', '2009-05-25', '0:01', 'C107', '0.0', '0.0');
INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES ('437947', 'Água Verde', 'Rua Guilherme Poerner, 576, Blumenau, SC', '2009-05-25', '2:00', 'C212', '0.0', '0.0');
INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES ('437948', 'Água Verde', 'Rua Guilherme Poerner, 576, Blumenau, SC', '2009-05-25', '2:02', 'C210', '0.0', '0.0');
INSERT INTO `ocorrencias` (`nro`, `bairro`, `end`, `data`, `hora`, `nat`, `lat`, `lng`) VALUES ('437956', 'Do Salto', 'Rua Frei Jose, 37, Blumenau, SC', '2009-05-25', '3:24', 'C211', '0.0', '0.0');
    
```

SQL, sigla inglesa de Structured Query Language,¹⁰ é a linguagem padrão de acesso às bases de dados e inicialmente desenhada para acesso de sistemas de gerenciamento de bases de dados. A primeira linguagem SQL foi desenvolvida em 1970 pela IBM para acesso às suas bases de dados relacionais. O principal objetivo do SQL é providenciar um método de acesso às bases de dados de forma interativa, por meio de consultas à base de dados.

Com a base atualizada, chegou o momento de criar o arquivo XML¹¹ com os dados. Este tipo de arquivo fornece um formato padrão para descrição de dados estruturados. A linguagem XML é definida como o formato universal para dados estruturados na Internet, que consistem em tabelas, desenhos, parâmetros de configuração, etc. A linguagem define regras que permitem escrever

esses documentos de forma que sejam adequadamente visíveis ao computador.

Usa-se o arquivo `criaxml.php` para transformar os dados da base em um arquivo XML que o mapa possa interpretar. Por meio de comandos da linguagem de programação PHP, o arquivo `criaxml.php` busca as informações na base de dados MySQL e as transforma em um arquivo XML. O comando `echo '<markers>'` dá início ao arquivo XML. Em seguida, são escritas as informações contidas na base de dados por meio dos comandos `echo 'name="" . $row['nro'] . "'` e seguintes. Por fim, o comando `echo '</markers>'` finaliza o arquivo.

Depois de executado o arquivo `criaxml.php`, obtém-se como saída um arquivo XML com as informações contidas na base de dados.

Figura 8
Parte do código do arquivo `criaxml.php`

```
header("Content-type: text/xml");
echo '<markers>';
while ($row = @mysql_fetch_array($result)) {
    $end = substr($row['end'],0,-14);
    $data = $row['data'];
    $data = dataEngPt($data);
    echo '<marker ' .
    echo 'name="" . $row['nro'] . "' .
    echo 'html="Ocorrencia: ' . $row['nro'] . '&lt;br&gt;Natureza: ' . $row['desnat'] .
    '&lt;br&gt;Data: ' . $data . ' . $row['hora'] . '&lt;br&gt;Endereco: ' . $end .
    '&lt;br&gt;Bairro: ' . $row['bairro'] . "' .
    echo 'label="&lt;strong&gt;Ocorrencia: ' . $row['nro'] .
    '&lt;/strong&gt; &lt;br&gt;Natureza: ' . $row['desnat'] . ' &lt;br&gt;Data: ' . $data . ' .
    $row['hora'] . ' &lt;br&gt;Endereco: ' . $end . ' &lt;br&gt;Bairro: ' . $row['bairro'] . "' .
    echo 'lat="" . $row['lat'] . "' .
    echo 'lng="" . $row['lng'] . "' .
    echo 'type="" . $row['nat'] . "' .
    echo 'address="" . $row['end'] . "' .
    echo '>';
}
echo '</markers>'; ?>
```

Figura 9
Parte do arquivo XML criado

```
<markers>
  <marker name="399848" html="Ocorrencia: 399848<br>Natureza: Furto a Estabelecimento
  Comercial<br>Data: 16/11/2008 23:50:00<br>Endereco: Rua Pernambuco, 21<br>Bairro:
  Itoupava Seca" label="<strong>Ocorrencia: 399848</strong><br>Data: 16/11/2008
  23:50:00<br>Bairro: Itoupava Seca" lat="-26.896137" lng="-49.082966" type="C210"
  address="Rua Pernambuco, 21, Blumenau, SC" />
```

Montando o mapa

Para a construção do mapa, é necessário que os dados estejam em formato XML, criado pelo arquivo `criaxml.php`. Aqui inicia-se a utilização da linguagem de programação para páginas de Internet, a Java Script, desenvolvida pela Netscape. Com essa linguagem, é possível adicionar recursos dinâmicos às páginas da Internet, ou seja, o internauta pode interagir com a página, respondendo enquetes ou perguntas eletrônicas.

O primeiro passo é criar os ícones que aparecerão no mapa: indica-se um novo ob-

jeto `GIcon()` e aponta-se a fonte onde está armazenada a imagem. O método `GIcon()` faz parte da API do Google Maps e especifica que imagem será usada para identificar um ponto no mapa. Pode ser utilizado o ícone padrão do Maps,¹² ou especificado um ícone próprio. `GIcon.shadow` é aquela sombra que aparece nos ícones. O tamanho do ícone é determinado pelo comando `GIcon.iconSize` e sua posição, pelo comando `GIcon.iconAnchor`. Em seguida, atribui-se a cada natureza o seu ícone correspondente.

Figura 10
Código para criar os ícones

```
var iconSomAlto = new GIcon();
iconSomAlto.image = 'http://www.10bpmsc.com.br/imagens/somalto.png';
iconSomAlto.shadow = 'http://labs.google.com/ridefinder/images/mm_20_shadow.png';
iconSomAlto.iconSize = new GSize(14, 22);
iconSomAlto.shadowSize = new GSize(22, 20);
iconSomAlto.iconAnchor = new GPoint(6, 20);
iconSomAlto.infoWindowAnchor = new GPoint(5, 1);

var customIcons = [];
customIcons["C104"] = iconHomicidio;
```

Criação do mapa

A próxima parte do código a ser mostrada é a criação do mapa. Uma instrução *if* verifica se o *browser* é compatível com a API do Google Maps. Instruções *if* permitem executar trechos de códigos de programação baseados em condições. Se a condição contiver um valor verdadeiro, são executados todos os comandos que estiverem dentro daquela instrução.

Cria-se o objeto GMap2 na variável *map*. O método *addControl*, pertencente à API do Google Maps, é responsável por colocar aqueles controles de visualização e deslocamento no mapa, possibilitando a interação do usuário em todo o mapa. Com o *setCenter*, também pertencente à API do Google Maps, pode-se definir onde o mapa deve ser iniciado e qual nível de zoom será mostrado. Esse método é responsável pela definição e visualização do mapa no centro especificado. Opcionalmente, também determina o nível de zoom e o tipo do mapa. No exemplo da Figura 11, usam-se a latitude e a longitude para que o mapa se inicie mostrando a cidade de Blumenau.

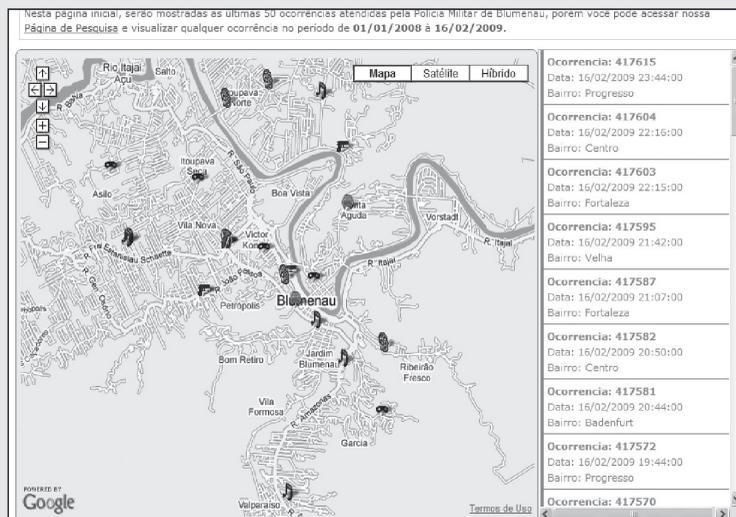
Criando os markers

Depois de se elaborar o mapa, devem ser “distribuídos” os dados, criando-se “markers”, ou seja, marcadores que serão visualizados conforme sua latitude e longitude. A função *GDownloadUrl()* faz parte das ferramentas da API do Google Maps e oferece uma maneira conveniente de recuperar de forma assíncrona um recurso identificado por um endereço na Internet, no caso em estudo, o arquivo XML criado anteriormente, ou seja, esta função lê as informações do arquivo XML e cria condições para que estas informações sejam mostradas no mapa. Lidos os dados, a função *GDownloadUrl()* manda para a função *createMarker()* onde serão criados os marcadores para serem visualizados no mapa. A função *createMarker()* é desenvolvida em JavaScript que implementa a função *GMarker()* pertencente à API do Google Maps. Esta função marca uma posição no mapa e tem como parâmetros a latitude e a longitude que caracterizam a posição geográfica onde o marcador está ancorado no mapa.

Figura 11
Código para criar o mapa

```
if (GBrowserIsCompatible()) {  
    var map = new GMap2(document.getElementById("map"));  
    map.addControl(new GSmallMapControl());  
    map.addControl(new GMapTypeControl());  
    map.setCenter(new GLatLng(-26.916668, -49.071739), 13);  
}
```

Figura 12
Mapa criminal em seu formato padrão de abertura



Mostrando o mapa

Por fim, usam-se os códigos HTML e CSS para mostrar o mapa e todos os dados marcados sobre ele. HTML é uma linguagem de programação para definir as páginas da Internet. Basicamente, trata-se de um conjunto de etiquetas (tags) que servem para definir a forma na qual se apresentará o texto e outros elementos da página. CSS – Cascading Style Sheets, em português Folhas de Estilo em Cascata, é uma tecnologia que permite criar páginas da Internet de uma maneira mais exata. Graças às CSS podem ser incluídos vários recursos, que não são possíveis utilizando-se somente HTML, como margens, tipos de letra, fundos e cores.

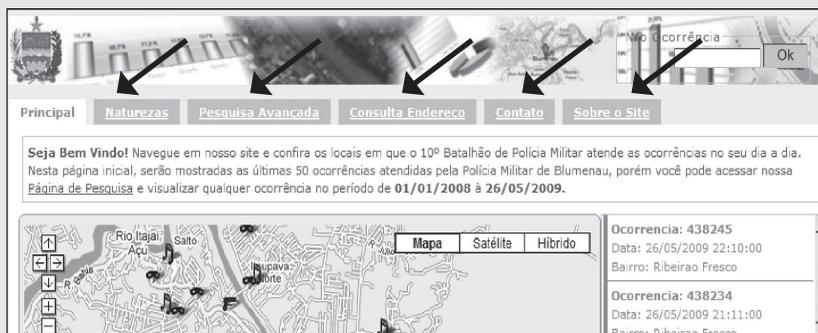
Nos parágrafos anteriores foram mostrados os principais passos para o desenvolvimento do sistema que possibilita a criação de um mapa criminal usando a plataforma Google Maps.

Estas tecnologias permitem mostrar os dados na forma que o usuário deseja. Uti-

lizando-se a instrução “select” na base de dados, o usuário pode selecionar as ocorrências de uma mesma natureza, por exemplo, ou de um mesmo bairro, ou de um mesmo endereço. O uso da instrução “select” torna o mapa de ocorrências interativo, mais atraente visualmente e também uma ferramenta mais eficiente para planejamento de combate ao crime.

O usuário da comunidade, ao acessar o mapa, por meio do link <http://www.mapao-ocorrencias.site40.net>, irá encontrá-lo em seu formato padrão, conforme a Figura 12. Para facilitar a visualização do mapa, adotou-se o padrão de mostrar apenas as 50 ocorrências mais recentes. Verifica-se que na Figura 12 não aparecem as 50 ocorrências, devido à limitação da área do mapa que é mostrada. Basta ao usuário clicar e arrastar o mapa para as demais regiões da cidade, que as outras ocorrências serão mostradas.

Figura 13
Abas para pesquisa



O mapa criminal apresenta cinco abas que conduzem o usuário para as pesquisas, conforme mostra a Figura 13. A aba “Naturezas” lista ao usuário as naturezas das ocorrências com seu respectivo ícone. A aba “Pesquisa Avançada” permite que o usuário consulte por data, ocorrência, bairro e rua, sendo para estas três últimas é necessário definir o intervalo de tempo que quer pesquisar. A consulta por data resulta em um mapa com todas as ocorrências para o período pesquisado.

Outra comodidade apresentada ao usuário é que, quando ele aponta o cursor de seu computador para determinado ícone, abre uma janela com as informações da ocorrência (Figura 14). Este conjunto de informações é formado pelo número da ocorrência gerado pela Emape, descrição da natureza da ocorrência, data e hora em que a ocorrência foi registrada na Emape, endereço e bairro em que se deu a ocorrência.

Figura 14
Informações das ocorrências apresentadas no mapa criminal

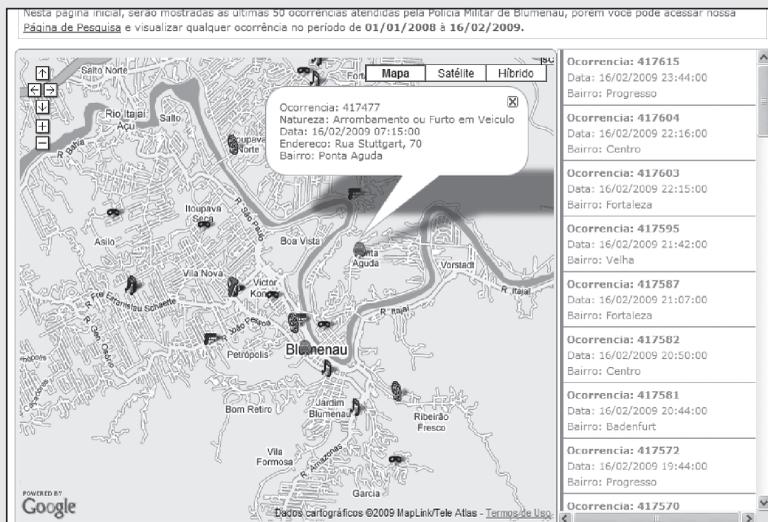
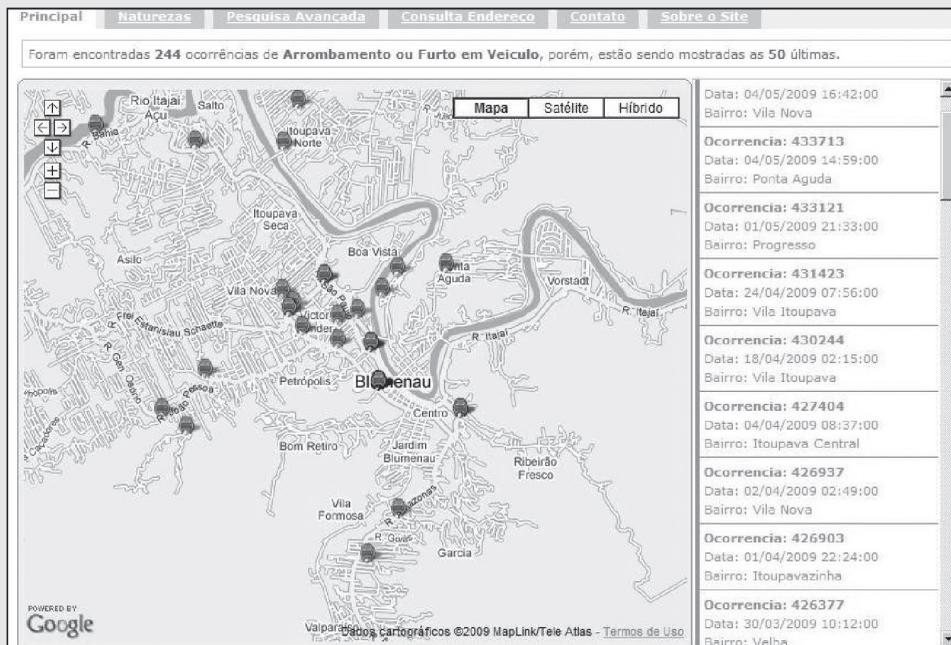


Figura 15
Consulta a natureza “furto de veículos”



A Figura 15 mostra uma consulta para a natureza “furto de veículos”. Para esta pesquisa, delimitou-se um intervalo de tempo e foi feita a opção para pesquisar toda a cidade. A pesquisa para o furto de veículos, e das demais naturezas, pode ser feita por bairros, dentro de um intervalo de tempo.

Outras facilidades são apresentadas aos usuários por meio da aba “Consulta Endereço”, em ele entra com o endereço desejado e este é apontado no mapa. As outras abas são para contatos com a Polícia Militar e informações sobre o mapa.

Considerações finais

O mapeamento criminal por meio do uso de *softwares* está entrando na realidade de muitas polícias no Brasil. Um dos impedimentos para

sua disseminação está nos custos de aquisição da cartografia georreferenciada, ou seja, dos mapas digitalizados e georreferenciados das cidades.

O Google, por meio do Google Maps, disponibiliza de forma gratuita esta base de dados para a maioria das cidades brasileiras. Dessa forma, o que ocorreu em Blumenau foi a interação do banco de dados do Copom com o mapa da cidade disponibilizado no Google Maps, de forma a criar o mapeamento criminal da cidade sem onerar os cofres públicos.

Assim, a barreira do alto custo para aquisição do sistema de mapeamento criminal georreferenciado foi eliminada, permitindo a democratização de sua utilização pelas polícias do Brasil, bem como liberando o acesso da comunidade a tais dados.

Embora esteja em pleno funcionamento, o mapa criminal de Blumenau é uma ferramenta que está em fase de implantação, devendo ainda passar por um período de amadurecimento para que se possa provar sua funcionalidade e aplicabilidade. Muitos céticos ainda precisam ser convencidos.

Não se trata de um sistema fechado, completo, ao contrário, precisa de aperfeiçoamentos que possam atender às necessidades da comunidade e dos policiais militares. Entre as demandas que já se revelaram, encontra-se a criação de um mapa de nuvens de ocorrências e não apenas de pontos, possibilitando visualizar as chamadas zonas quentes de criminalidade. Outra dificuldade que precisa ser vencida é a liberação para o acesso direto aos dados da Emape, o que permitirá sua atualização em tempo real.

Devido ao pouco tempo de aplicação, seu uso está limitado ao planejamento de operações e ainda restrito ao 10º BPM para a cidade de Blumenau. A pretensão é que venha a ser utilizado para a tomada de decisões quanto ao posicionamento do policiamento padrão diariamente.

Finalizando, espera-se ter demonstrado que é possível construir um mapa criminal sem a necessidade de investimentos em equipamentos e *softwares*, bastando contar com a presença de um profissional capacitado, que possa seguir os passos aqui apresentados. E que, uma vez construído o mapa criminal, perceba-se que seu uso é simples e, portanto, acessível a qualquer pessoa que possua uma conexão com a Internet.

1. *Os Sistemas de Informação Geográfica apresentam as seguintes características: inserir e integrar, numa única base de dados, informações espaciais provenientes de dados cartográficos, dados censitários e cadastro urbano e rural, imagens de satélite, redes e modelos numéricos de terreno; e oferecer mecanismos para combinar as várias informações, por meio de algoritmos de manipulação e análise, bem como para consultar, recuperar e visualizar o conteúdo da base de dados georreferenciados (JUCÁ; CARVALHO, 2006).*
2. *O Centro de Operações da Polícia Militar – Copom destina-se exclusivamente ao recebimento e atendimento de chamadas de emergência. Foi estruturado para receber, por meio do sistema telefônico, e despachar, pelo sistema de rádio-comunicação, as solicitações das comunidades, feitas pelos cidadãos que desejam comunicar atos delituosos e/ou situações críticas que ofereçam risco à vida, ao patrimônio e à incolumidade pública.*
3. *O projeto surgiu quando o, então, major Bornhofen, chefe da Seção de Planejamento do 10º BPM fez um desafio ao soldado Terfen, responsável técnico pelo Copom, no sentido de desenvolver um mapa criminal de Blumenau por meio do Google Maps, sem acarretar custos para o Batalhão.*
4. *O 10º BPM está localizado na cidade Blumenau e atende a Região do Médio Vale do Itajaí. Tem sob sua jurisdição os municípios de Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Doutor Pedrinho, Indaial, Pomerode, Timbó, Rio dos Cedros e Rodeio, além de Blumenau. A população total destes municípios é de 459.823 habitantes para uma área total de 3.346.483 km², conforme o site da AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí.*
5. *Por baixo custo, estão sendo consideradas apenas as aquisições de softwares, pois a capacitação dos policiais não foi apropriada nos custos de desenvolvimento.*
6. *O Esquadrão de Rádio Patrulha atuava exclusivamente na capital do Estado. Suas viaturas tinham uma guarnição composta por quatro policiais militares, sendo um cabo comandante, um soldado motorista e dois soldados patrulheiros. Foi criado para o pronto-atendimento de todas as ocorrências de caráter policial.*
7. *O videomonitoramento foi implantado, inicialmente, cobrindo apenas as principais ruas do centro de Florianópolis.*
8. *Por ser um mapa criminal, optou-se por utilizar apenas as naturezas das ocorrências classificadas como crime. Na classificação utilizada pela Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, as naturezas do Grupo C referem-se aos crimes. Outros serviços executados pela PM, tais como auxílios, são classificados em outros grupos.*
9. *A Emape – Estação Multitarefa de Atendimento Policial e Emergência foi desenvolvida pela equipe técnica da PMSC e sua implantação teve início no Corpo de Bombeiros, em 1994, e logo em seguida na Polícia Militar. A Emape destina-se a equipar as corporações policiais militares com um sistema automatizado de recepção das solicitações, despacho das guarnições, acompanhamento dos atendimentos e ainda um completo gerenciamento das informações.*
10. *Ver: Knoow.net*
11. *Ver: Web 2.0*
12. 

Referências bibliográficas

AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí. Disponível em: <<http://www.ammvi.org.br>>. Acesso em: 27 maio 2009.

API do Google Maps. Disponível em: <code.google.com/intl/pt-BR/apis/maps>. Acesso em: 16 jun. 2008.

BANCO de dados MySQL. Disponível em: <www.mysql.com>. Acesso em: 15 jun. 2008.

CANCELIER, N. de L. **Planejamento para aquisição de viaturas operacionais para o quadriênio de 2000/2003**. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, 1999.

CSS a fundo. Disponível em: <www.criarweb.com/css>. Acesso em: 16 jun. 2008.

CCS, padrões web, acessibilidade. Disponível em: <www.maujor.com/tutorial/faq.php>. Acesso em: 15 jun. 2008.

GOOGLE Maps API. Disponível em: <groups.google.com/group/Google-Maps-API>. Acesso em 16 jun. 2008.

INTRODUÇÃO a XML. Disponível em: <www.criarweb.com/xml>. Acesso em: 16 jun. 2008.

JAVASCRIPT a fundo. Disponível em: <www.criarweb.com/javascript>. Acesso em: 15 jun. 2008.

JAVASCRIPT tutorial. Disponível em: <www.javascript-tutorial.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2008.

JUCÁ, S. C. S.; CARVALHO, P. C. M. de; AGUIAR Jr., J. S. A relevância dos sistemas de informação geográfica no desen-

volvimento das energias renováveis. **Ciências & Cognição**, Ano 03, v. 09, 2006. Disponível em: <<http://www.ciencia-secognicao.org/artigos/v09/m346113.htm>>. Acesso em: 09 jul. 2009.

KNOOW.NET. **Conceito de Structured Query Language – SQL**. Disponível em: <<http://www.knoow.net/ciencinformtelec/informatica/structquerylang.htm>>. Acesso em: 20 maio 2009.

LINGUAGEM de scripts PHP. Disponível em <www.php.net>. Acesso em 16 jun. 2008.

LINGUAGEM XML. Disponível em: <www.infowester.com/lingxml.php>. Acesso em: 14 jun. 2008.

MANNING, P. K. As Tecnologias de Informação e a polícia. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003.

SCHELAVIN, J. I. **Sistema de informações georreferenciadas aplicado à prevenção do crime na cidade de Chapecó**. Monografia (Especialização em Prevenção ao Crime). Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, 2003.

WEB 2.0. **Guia rápido para uma estratégia web 2.0 de sucesso**. Disponível em: <http://www.focusnetworks.com.br/guias/focusnetworks_guia_web2.pdf>. Acesso em: 20 maio 2009.

WIKIPÉDIA. **Sistema de informação geográfica**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_informa%C3%A7%C3%A3o_geogr%C3%A1fica>. Acesso em: 28 maio 2009.

Mapeamento criminal por meio da plataforma Google Maps

Paulo Roberto Bornhofen e Emerson Tenfen

Resumen

Mapeamiento criminal por medio de la plataforma Google Maps

El análisis criminal es una herramienta que acompaña a la planificación de la vigilancia en la mayoría de los departamentos de policía. Formas rudimentarias de esta herramienta aparecen en los famosos mapas de alfileres. Con la inclusión de la informática en la rutina de los departamentos era de esperar que los mapas de alfileres migrasen hacia modernos sistemas de información geográfica, conocidos por la sigla SIG (Sistema de Información Geográfica). Sin embargo, para esta transición, muchos departamentos se han deparado con una gran dificultad para su ejecución, que es la adquisición de una base cartográfica digitalizada, o sea, un mapa georeferenciado de la región que hay que vigilar. Este texto aborda la solución encontrada por el 10º Batallón de Policía Militar, en la ciudad de Blumenau, que desarrolló y puso en funcionamiento un sistema que proyecta los datos almacenados en el Sistema Copom (Centro de Operaciones Policial Militar) sobre la base cartográfica del portal Google Maps. Más que producir una herramienta de gestión de coste cero para las arcas públicas, el código utilizado en el sistema está disponible de forma gratuita para que cualquier institución policial pueda hacer uso de él.

Palabras Llave: Mapeamiento criminal. Tecnología. Seguridad pública.

Abstract

Criminal mapping through the Google Maps platform

Criminal analysis is a tool that goes together with police planning in the majority of police departments. Rudimentary forms of this tool are seen in the famous maps with pins. With the inclusion of computer technology in the routine of the departments, it was expected that the maps with pins would migrate to modern geographic information systems known as SIG – Geographic information Systems. For this transition, however, a number of departments have been faced with great difficulty in their implementation, which is the acquisition of a digital cartographic base, i.e.: a geo-referenced map of the region under police supervision. This text describes the solution found by the 10th Military Police Battalion in the city of Blumenau, which developed and implemented a system that projects data stored in the Copom System (Police Center of Operations) on the Google Maps cartographic base. More than producing a management tool at zero cost to the public treasury, the code employed in the system is made available free of charge, so that any police institution may use it.

Keywords: Criminal mapping. Technology. Public security.

Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias

Moema Dutra Freire

Moema Dutra Freire é bacharel em Relações Internacionais, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, especialista em Desenvolvimento Humano pela PUC-MG e doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília, na linha de pesquisa "violência, gênero e cidadania". É membro da equipe de Segurança e Justiça do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

✉ moemafreire@gmail.com

Resumo

Para melhor compreender a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas disponíveis para sua prevenção e controle, é imprescindível retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de segurança no país. Considerando as múltiplas possibilidades de especialização e diferenciação das instituições e suas respectivas formas de atuação, a configuração exata escolhida em determinado local e período estará fortemente relacionada aos conceitos e paradigmas que são a base da formulação da política pública de segurança. Dessa forma, este artigo realiza uma análise histórica e propõe a caracterização de três paradigmas que influenciaram a formulação de políticas de segurança desde a ditadura militar até hoje: a Segurança Nacional, a Segurança Pública e a Segurança Cidadã. São apresentadas as características fundamentais de cada um dos paradigmas, bem como uma análise comparada dos elementos que formam o núcleo paradigmático dessas três perspectivas conceituais. Segue-se o exame da trajetória que caracterizou a transição entre paradigmas, adotando-se como marcos o advento da Constituição de 1988 e as tendências em políticas públicas que acompanharam a promulgação da Constituição. Por fim, é realizado o debate sobre os desafios e limites à aplicação prática da nova tendência paradigmática examinada: a Segurança Cidadã.

Palavras-Chave

Segurança Pública. Segurança Nacional. Segurança Cidadã. Políticas públicas.

O aumento da percepção de insegurança e a elevação dos índices de criminalidade têm colocado o debate sobre a efetividade das ações de prevenção e controle da violência cada vez mais em evidência. Mas será que essa é uma preocupação recente? Será que a violência tem sido percebida da mesma forma ao longo das últimas décadas? E as políticas de segurança, adotaram sempre estratégias semelhantes?

De fato, para melhor compreender a dinâmica atual da violência e as alternativas de políticas públicas disponíveis, é imprescindível retomar a reflexão sobre o histórico das políticas de segurança no país. Nas últimas décadas, identifica-se uma crescente produção acadêmica sobre a evolução da dinâmica da violência e da criminalidade no país,¹ bem como sobre o histórico da atuação das forças policiais.² No entanto, observa-se uma produção comparativamente reduzida sobre a dinâmica histórica das políticas de segurança no país (SAPORI, 2007, p.110).

Nesse sentido, o presente artigo busca contribuir para a compreensão da evolução histórica dos paradigmas que influenciaram – e influenciam – as políticas públicas de segurança no país. Essa reflexão é importante, pois, considerando-se as múltiplas possibilidades de especialização e diferenciação das instituições e suas respectivas formas de atuação, a configuração exata escolhida em de-

terminado local e período estará fortemente relacionada aos conceitos e paradigmas que são a base da formulação da política pública de segurança.

O conceito de paradigma é adotado aqui como visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época (KUHN, 2003, p.218), no que se refere não só à produção científica, mas também à formulação de políticas públicas. Assim, identificar os distintos paradigmas que definem a elaboração de políticas públicas de segurança no Brasil, em diferentes períodos e localidades, é essencial para se conhecerem melhor os objetivos dos formuladores de políticas e os resultados que estas podem trazer para a sociedade.

Dessa forma, é importante mencionar que as iniciativas na área de segurança têm sofrido variações significativas quanto aos seus objetivos e estratégias ao longo das últimas décadas. Essas variações estão diretamente associadas ao paradigma conceitual que alimenta cada uma dessas iniciativas.

Este texto apresenta como recorte temporal as últimas cinco décadas, num período que compreende desde a ditadura militar até hoje, sendo analisadas características que permitem o delineamento de três

paradigmas principais na área de segurança:

- Segurança Nacional, vigente durante a ditadura militar;
- Segurança Pública, que se fortalece com a promulgação da Constituição de 1988;
- Segurança Cidadã, perspectiva que tem se ampliado em toda a América Latina e começa a influenciar o debate em segurança no Brasil, a partir de meados de 2000.

No entanto, antes de iniciar o detalhamento sobre os três paradigmas descritos aqui, é importante a reflexão sobre algumas de suas propriedades:

- os paradigmas analisados não são estanques, ou seja, não surgem com um conjunto de características que permanecem inalteradas durante toda a sua vigência (POPPER, 1982). Pelo contrário, algumas dessas características sofrem transformações ao longo do tempo, que até podem indicar a transição para um novo paradigma. No entanto, alguns traços mais marcantes – que podem ser aqui denominados de núcleo paradigmático – permitem identificá-los e diferenciá-los de outros com características distintas;
- os paradigmas não são excludentes. O advento de um novo paradigma não significa que todos os anteriores deixaram de existir. Na verdade, dois ou mais paradigmas podem coexistir em determinado período. Assim, não é possível identificar claramente as datas de início e término de um paradigma. É interessante observar essa coexistência especialmente em períodos de transição paradig-

mática. Nesse sentido, as transições entre paradigmas se aproximam mais de um processo do que de uma brusca ruptura. Essa coexistência pode ocorrer quando se considera não só a escala temporal, mas também a distribuição geográfica. Por exemplo, diferentes regiões do país podem adotar políticas de segurança com base em diretrizes distintas, em um mesmo período;

- o histórico dos paradigmas no país influencia as características das políticas públicas de segurança subsequentes. Esse fenômeno é denominado “dependência da trajetória” (NORTH, 1990). Em outras palavras, determinadas características paradigmáticas ganham tanta força que acabam influenciando a direção na qual se dá o desenvolvimento do novo paradigma. Esta reflexão será aprofundada, mais adiante, na análise das características dos três paradigmas de segurança;
- um paradigma não é uma política pública. Os paradigmas são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e período. Mas isso não quer dizer que essas mesmas crenças, valores e conceitos sejam automaticamente traduzidos em políticas públicas. Estes podem, sim, influenciar a sua formulação ou indicar possíveis tendências, mas vários outros fatores – como variáveis políticas, orçamentárias, técnicas, etc. – também incidem na conformação final das políticas.

Esses fundamentos são essenciais para a compreensão da trajetória histórica dos paradigmas em segurança no Brasil, conforme explanação a seguir.

Segurança Nacional

O conceito de Segurança Nacional foi adotado no Brasil durante o período da ditadura militar (1964-1985), em que eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. Este processo iniciou-se pela tomada do poder pelas Forças Armadas e pela instauração de um regime no qual o presidente detinha uma grande soma de poderes. O período caracterizou-se por supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar.

A ditadura representou uma brusca e violenta ruptura do princípio segundo o qual todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. A perspectiva de Segurança Nacional era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando-se o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem.

A base conceitual para atuação do Estado na área de segurança, no período, fundamentava-se na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra (OLIVEIRA, 1976, p.34-35). Esta doutrina foi moldada em torno do conceito de Segurança Nacional, definido então como a habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.

Dessa forma, o conceito de Defesa Nacional estava intimamente associado à defesa do Estado e este princípio foi expresso na primeira Constituição promulgada pelo regime militar,

em 1967. A emenda constitucional de 1969 acrescentou a esse princípio o destaque para as Forças Armadas, com o argumento de que eram essenciais à execução da política de Segurança Nacional, cabendo a estas promover a obtenção e a salvaguarda dos objetivos nacionais. As Forças Nacionais, nesse contexto, emergiram assim como intérpretes da vontade nacional.

Um marco importante para a formulação da Doutrina de Segurança Nacional foi o treinamento de oficiais superiores das Forças Armadas no *National War College* (centro de treinamento do alto escalão do exército norte-americano), que trouxeram para o Brasil uma ideologia voltada para a garantia de metas de segurança para implantar uma geopolítica para todo o Cone Sul, no sentido de contenção do perigo de expansão do comunismo.

Foi criado, então, um aparelho repressivo composto pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgãos de informação das Forças Armadas, como o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), cujo objetivo era garantir de forma eficiente o bloqueio ou a eliminação de qualquer força que exercesse pressão ou ameaçasse o Estado de Segurança Nacional (BORGES, 2003, p.31). Com o recrudescimento do regime, instituiu-se a figura do “inimigo interno”, passando a ser potencialmente suspeito todo e qualquer cidadão que pudesse atentar contra a “vontade nacional”.

Em suma, o paradigma de Segurança Nacional caracteriza-se pela prioridade dada, inicialmente, ao inimigo externo, materializado no combate ao comunismo, e, posteriormente,

ao inimigo interno, correspondente a qualquer indivíduo percebido como contrário à ordem vigente. A ameaça à segurança aqui é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, intimamente associados aos interesses daqueles que estão no poder. Para a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado, justifica-se a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de direitos (que na época foram suprimidos) e até mesmo o desrespeito à vida humana. Assim, a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim.

Segurança Pública

Logo após o término do período correspondente à ditadura militar, promulgou-se a Constituição de 1988, que, em seu artigo 144, estabelece que a Segurança Pública – dever do Estado e direito e responsabilidade de todos – é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Em paralelo à definição do conceito e ao estabelecimento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, a Constituição expressa ainda, em seu artigo 142, o papel das Forças Armadas, destacando sua responsabilidade pela manutenção da segurança nacional, soberania nacional, defesa da pátria e garantia dos poderes constitucionais.

A partir dessas duas definições constitucionais, percebe-se que o texto constitucional de 1988 inova em relação ao paradigma anterior, ao destacar que a Segurança Pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. No entanto, na lista de responsáveis pela Segurança Pública, são mencionadas apenas as instituições policiais federais e estaduais, não citando o papel de outros órgãos governamentais na prevenção à violência, ou mesmo a importância da atuação dos municípios e da comunidade.

É relevante destacar ainda que a perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército. Essa separação de papéis transcrita no texto da Constituição é importante, pois destaca a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: a primeira é voltada para a manifestação da violência no âmbito interno do país e a segunda refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território.

Para entender essa nova perspectiva, é interessante lembrar o contexto da Constituição de 1988, que aprofundou os princípios de descentralização administrativa, conferindo a estados e municípios novos papéis. A responsabilidade sobre a Segurança Pública, nesse conceito, passa a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Esse arranjo dotou os estados de autonomia na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que poderia trazer prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminali-

dade, pois a manifestação desses fenômenos não respeita as fronteiras estaduais.

Nesse contexto, é importante mencionar o papel de articulação entre os estados, atribuído posteriormente ao governo federal. Em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada em 1997 em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), à qual compete, entre outros, assessorar o ministro da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, bem como acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

A Senasp passou então a buscar a articulação entre as unidades federativas, visando a estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Inspirado no Sistema Único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde (SUS), o Susp objetiva articular as ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública, procurando aperfeiçoar o planejamento e a troca de informações para uma atuação qualificada dos entes federados na área. O Susp não busca a unificação, pois reconhece a autonomia das instituições que compõem o Sistema, mas sim a integração, otimizando resultados. O Susp está estruturado em seis eixos:³

- gestão unificada da informação;
- gestão do sistema de segurança;
- formação e aperfeiçoamento de policiais;
- valorização das perícias;
- prevenção;
- ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.

Para estimular a implementação das diretrizes do governo federal materializadas no Susp, a Se-

nasp conta com o Fundo Nacional de Segurança Pública. Para o recebimento dos recursos financeiros do Fundo, os estados devem apresentar projetos, que, após análise e aprovação, são implementados por meio da celebração de convênio entre aquela Secretaria e as unidades federativas.

Assim, observa-se que a perspectiva da Segurança Pública desloca o papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. Nesse sentido, no paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da Segurança Pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio.

Segurança Cidadã

A perspectiva de Segurança Cidadã surgiu na América Latina, a partir da segunda metade da década de 1990, tendo como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local (MARTIN et al., 2004). O conceito de Segurança Cidadã começou a ser aplicado na Colômbia, em 1995, e, seguindo o êxito alcançado naquela localidade na prevenção e controle da criminalidade, passou a ser adotado então por outros países da região.

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Ci-

dadá envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações.

Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã precisa, necessariamente, envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, entre outras. Segundo este modelo, são definidas cinco categorias principais de intervenções (PNUD, 2005, p.09):

- as dirigidas ao cumprimento voluntário de normas;

- as que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc.);
- as que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos);
- as que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos;
- as que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições.

A Figura 1 ilustra os pilares dessa perspectiva conceitual.



No Brasil, é possível perceber tentativas de aproximação a esse conceito nos últimos anos. Em 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública iniciou o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã”, em parceria com as Nações Unidas e com a colaboração de técnicos colombianos que iniciaram a implementação do conceito em seu país. Essa iniciativa demonstra o início da transição para um novo paradigma em segurança. No entanto, como ressaltado anteriormente, a adoção de um novo marco conceitual não significa sua imediata materialização na forma de políticas públicas.

É importante observar também uma característica atual da segurança no país, que influencia a transição entre paradigmas. Apesar da prerrogativa de articulação de políticas nacionais de segurança conferida ao Ministério da Justiça, como a característica federativa do Brasil confere autonomia aos estados na condução das políticas de segurança em seus territórios, pode-se afirmar que este novo paradigma está presente de forma mais ou menos intensa nas diferentes unidades da federação.

Uma reflexão semelhante pode ser aplicada para outra política governamental mais recente: o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Algumas premissas conceituais adotadas por essa política demonstram indícios do aprofundamento da transição rumo ao novo paradigma aqui examinado. No entanto, é importante lembrar novamente que o arcabouço conceitual ou o paradigma que influencia o desenho de políticas não corresponde necessariamente aos seus resultados práticos. Nesse sentido,

apesar de observada a maior convergência conceitual das políticas de segurança mais recentes com o paradigma da Segurança Cidadã, ainda permanecem diversos desafios para a aplicação prática dessa perspectiva.

Ao se examinarem as características do paradigma de Segurança Cidadã, especialmente quando comparadas àquelas existentes nas perspectivas apresentadas anteriormente (Segurança Nacional e Segurança Pública), nota-se uma grande mudança conceitual. Na perspectiva de Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como os fatores que ameaçam o gozo pleno de sua cidadania. Em outras palavras, permanece a proteção à vida e à propriedade já presente no paradigma de Segurança Pública, mas avança-se rumo à proteção plena da cidadania.

Quanto à forma de abordagem dessa violência, é dado novo fôlego à importância da prevenção, que compõe, ao lado das iniciativas de controle, uma estratégia múltipla de tratamento.

Outra diferença importante está na distribuição de responsabilidades e competências para prevenção à violência. A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc.

No entanto, as políticas setoriais no âmbito de políticas de Segurança Cidadã possuem um diferencial: são elaboradas e implementadas com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política de educação que faz parte de uma estratégia de Segurança Cidadã deverá ter como público-alvo, por exemplo, jovens em situação de risco em comunidades vulneráveis.

É imprescindível destacar ainda o papel conferido aos municípios e cidadãos na implementação de uma política de Segurança Cidadã. Em contraste com o paradigma anterior, em que as ações são de competência principalmente das instituições policiais federais, na perspectiva de Segurança Cidadã, além do papel de suma importância das instituições policiais, é conferido também espaço de atuação ao município, principalmente na gestão local das políticas setoriais voltadas para prevenção à violência.

A comunidade também é destaque nesse processo: a gestão local da segurança aproxima os cidadãos da implementação da política, possibilitando a eles uma maior atuação no tema e conferindo maior legitimidade às ações. As ações comunitárias ganham destaque nesse conceito e a construção de uma cultura cidadã na comunidade, incluindo o respeito às normas de convivência e a resolução pacífica de conflitos, é um dos pilares das ações de prevenção.

Análise comparada: núcleos paradigmáticos em contraste

Com o objetivo de melhor compreender os três paradigmas de segurança aqui examinados, após a breve descrição realizada anteriormente, foram eleitas seis categorias de análise, apresentadas nos quadros a seguir, que auxiliarão a identificar o núcleo paradigmático das perspectivas estudadas.

Quadro 1
Segurança Nacional

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores do poder.
2. Contexto histórico	Ditadura militar.
3. Conceito de violência	Ameaça aos interesses nacionais, soberania e ordem pública. Atos contra o Estado e elite no poder.
4. Papel do Estado	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais, podendo ser adotados quaisquer meios para o alcance desse objetivo. Foco na atuação das Forças Armadas.
5. Papel dos indivíduos	Submissão plena aos interesses nacionais, definidos pela elite no poder. Indivíduos não participam das decisões. Direitos cassados.
6. Estratégia de política pública	Serviço de informações e inteligência para identificação de ações potencialmente ameaçadoras à ordem e interesses nacionais. Criação de instituições de repressão a qualquer ato percebido como subversivo.

Quadro 2 Segurança Pública

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.
2. Contexto histórico	Redemocratização do país, elaboração da nova Constituição, fortalecimento da cidadania, movimento de descentralização e fortalecimento das competências de estados e municípios.
3. Conceito de violência	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio.
4. Papel do Estado	Controle e prevenção da violência. No entanto, maior foco é dado às estratégias de repressão à violência. Papel preponderante das instituições policiais na implementação da política de segurança.
5. Papel dos indivíduos	Direito ao voto é restabelecido. O texto constitucional menciona que a segurança é papel de todos. No entanto, na prática, os indivíduos possuem pouca participação na política. Indivíduos como beneficiários das políticas de segurança.
6. Estratégia de política pública	Foco na atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência. Papel central dos estados na implementação das políticas de segurança, com o estabelecimento de diretrizes principais pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública: estratégia de articulação entre os estados e integração de informações e ações.

Quadro 3 Segurança Cidadã

Dimensão de análise	Descrição
1. Objetivo	Promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência.
2. Contexto histórico	Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação social e da atuação da sociedade civil. Crescimento da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle.
3. Conceito de violência	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. Violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multissetorial de prevenção e controle.
4. Papel do Estado	Implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal.
5. Papel dos indivíduos	O cidadão é central nessa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Possui papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã.
6. Estratégia de política pública	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas para prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações direcionadas para a comunidade.

Trajетória da evolução paradigmática em segurança no Brasil

Após a descrição dos três paradigmas em segurança, é interessante fazer um breve exame de algumas tendências que marcaram a trajetória das políticas públicas no Brasil no período estudado. Essas tendências estão diretamente relacionadas à Constituição de 1988, que representa um marco para a estruturação das políticas públicas atuais. Serão examinadas aqui especialmente tendências ligadas de forma mais direta a políticas públicas na área social, pois se referem mais claramente à evolução posterior dos paradigmas em segurança, destacando-se:

- o reconhecimento e a ampliação de direitos de cidadania (políticos, civis, econômicos e sociais);
- a descentralização federativa;
- o debate sobre universalização *versus* focalização em políticas públicas.

A ampliação dos direitos de cidadania, intensificada com o fim do período ditatorial e fortalecida pela Constituição de 1988, confere nova ênfase à participação social em políticas públicas. Ressalta-se o papel do cidadão não apenas como beneficiário, mas também como agente importante na formulação e no controle social de políticas públicas. A partir do advento da nova Constituição, multiplicaram-se as experiências participativas, com especial destaque para os conselhos de políticas públicas.

A Constituição de 1988 também reforçou a descentralização federativa na implementação de políticas públicas, especialmente quando consideradas as políticas na área social. Foi enfatizado o papel dos esta-

dos e municípios, notadamente nas políticas de saúde e educação.

Por fim, a Constituição de 1988 deu ênfase à universalização do acesso a políticas públicas, mas isso ocorreu em meio ao debate sobre a importância da focalização dos esforços em territórios e públicos-alvo mais vulneráveis. Esse debate permanece nas arenas decisórias em políticas públicas.

Mas qual a relação dessas tendências com os paradigmas em segurança? É possível perceber que essas tendências aparecem de forma semelhante nas transições paradigmáticas aqui examinadas. A Constituição de 1988 também é marco para a área de segurança, ao consolidar uma nova perspectiva conceitual: a Segurança Pública. Nesta perspectiva, o movimento correspondente à ampliação dos direitos de cidadania aparece refletido na reorientação do foco da segurança: é estabelecida claramente a diferença entre Segurança Nacional e Segurança do Cidadão. Os indivíduos ganham força como público-alvo das políticas, em contraste com o paradigma anterior, voltado para a soberania e os interesses nacionais.

A descentralização também aparece de certa forma refletida nessa transição paradigmática inicial. Na perspectiva da Segurança Nacional, o protagonismo era conferido às Forças Armadas, de organização federal. Já na Segurança Pública, as polícias, principalmente civis e militares, de responsabilidade dos estados, assumem esse papel preponderante.

A Constituição de 1988 também estabeleceu a universalização do acesso à política como

princípio da área de segurança, ao ressaltar, em seu artigo 144, que a Segurança Pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Ao se contrastar esse posicionamento com o vigente durante o período ditatorial, pode-se perceber claramente a diferença: na perspectiva da Segurança Nacional, a política de segurança tinha como principal beneficiário o Estado e não o cidadão.

Após essa primeira análise, poder-se-ia concluir que as tendências examinadas, que possuem como marco a Constituição de 1988, surgem de forma idêntica na evolução das políticas sociais e na transição paradigmática em segurança. No entanto, a continuidade dessa análise, agora já abarcando as características do paradigma de Segurança Cidadã, permite uma conclusão adicional: a evolução dos paradigmas em segurança seguiu um ritmo distinto, de maturação mais lenta, do que aquele observado em outras políticas da área social.

Quando se observa o paradigma em saúde atualmente consolidado, percebe-se que, no momento do advento da Constituição, este já havia atingido um grau de maturidade, o que permitiu sua universalização, descentralização articulada e organização de uma estrutura participativa, em linha com o fortalecimento dos direitos de cidadania, com um importante papel desempenhado pelos conselhos. Dado o avanço desse modelo, o Sistema Único de Saúde, característico desse paradigma, foi inclusive adotado como inspiração para a concepção do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). No entanto, o fortalecimento de alguns elementos presentes no SUS, que também caracterizavam a concepção inicial do Susp, não

se manifestou plenamente no paradigma de Segurança Pública, mas sim na perspectiva da Segurança Cidadã.

Na Segurança Pública, a descentralização alcança apenas o nível estadual, enquanto na Segurança Cidadã é dada nova ênfase à gestão local em segurança e a atuação municipal passa a ser fundamental para aplicação desse conceito. O mesmo ocorre com a participação social. Na Segurança Pública, existe a ideia de instauração de conselhos, mas na Segurança Cidadã a participação social é central: o indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário, possuindo papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã. A participação aqui extrapola os espaços institucionais dos conselhos, passando a ser vista como uma mudança cultural.

Sobre a universalização da política, a Segurança Pública já ressalta a importância de que esta esteja ao alcance de todos os indivíduos. No entanto, na Segurança Cidadã, permanece o conceito de universalização, mas de forma combinada com a focalização de determinadas ações, privilegiando públicos e fatores de risco para a prevenção à violência.

Ao se observar a trajetória paradigmática em segurança, constata-se que algumas das tendências centrais para políticas públicas da área social começam a ser aprofundadas apenas com o advento da perspectiva de Segurança Cidadã. Em outras palavras, a nova tendência paradigmática em segurança – a Segurança Cidadã – incorpora e aprofunda características que já estão presentes em outras políticas públicas no Brasil. Por isso é ressaltada a manifestação

tardia dessas tendências, quando comparada a outras políticas, principalmente na área social. Por consequência, seu amadurecimento também ocorre em período posterior, o que acarreta alguns limites à aplicação prática dessa perspectiva conceitual, como examinado a seguir.

Considerações finais: avanços e limites rumo a um novo paradigma

A identificação e a análise dos principais elementos que compõem as perspectivas de Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã permitem observar uma interessante trajetória paradigmática na formulação de políticas públicas de segurança no país.

Nessa análise comparada, percebe-se a tendência crescente de influência da perspectiva conceitual de Segurança Cidadã, que se distingue das duas outras aqui examinadas, principalmente no que diz respeito à sua metodologia multidimensional de abordagem do problema da violência, bem como na atuação dos municípios e no papel preponderante conferido ao empoderamento e participação dos cidadãos na gestão local das políticas de Segurança Cidadã.

No entanto, apesar de essa perspectiva já estar presente no Brasil de forma conceitual, sua aplicação integral em todos os estados ainda não é observada, permanecendo a demanda de difusão do conceito, bem como sua correspondente transposição prática.

Essa difusão é naturalmente lenta, pois esbarra muitas vezes em visões de mundo arraigadas nas instituições policiais – centradas

na preponderância dessas instituições na implementação das políticas de segurança, identificando as políticas sociais como elementos alheios à esfera da segurança – e em uma perspectiva operacional-repressiva. Mas essa barreira cultural não é restrita às instituições de segurança: muitos dos setores responsáveis por políticas sociais apresentam também resistência em relação a um trabalho articulado. Além disso, a comunidade muitas vezes não percebe a importância da sua colaboração para a prevenção à violência, uma vez que um paradigma reina não só sobre os tomadores de decisão, mas também sobre o povo.

Outros fatores que dificultam a plena assimilação da perspectiva no país correspondem à característica centralizada da administração pública e à inexistência da prática de atuação dos municípios em temas de prevenção e controle da violência. Como as polícias civil e militar são de responsabilidade dos governos estaduais, não é associada competência aos municípios na implementação de políticas públicas voltadas para prevenção e controle da violência. Essa perspectiva muda ao se destacar o papel das políticas setoriais na política de Segurança Cidadã e também no estímulo à participação dos cidadãos nessa política.

Com relação ao conceito de atuação integrada das instituições responsáveis pela formulação e implementação de políticas setoriais (educação, saúde, cultura, esporte, etc.), é importante mencionar outra dificuldade: a atuação pulverizada dos diversos setores governamentais, com baixa integração e articulação e, mais ainda, baixa percepção do papel dessas instituições setoriais em políticas de seguran-

ça. Essas características demandam um grande esforço de gestão e sensibilização para o papel das distintas áreas e esferas governamentais em uma política de Segurança Cidadã.

Entretanto, como políticas baseadas no paradigma da Segurança Cidadã requerem necessariamente a integração de políticas setoriais, o Estado tem aí a oportunidade de aprendizado quanto à gestão integrada de políticas públicas. Essa contribuição ajudaria a combater um problema recorrente no país: a fragmentação de políticas públicas.

Já quanto ao estímulo à participação dos cidadãos, a perspectiva de Segurança Cidadã demanda também o reforço à gestão local da

segurança, em que os cidadãos devem desempenhar um importante papel, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas (que devem estar de acordo com as necessidades da comunidade) e o seu acompanhamento. Esse papel pode ser desempenhado, por exemplo, pelos Conselhos de Segurança Pública, já existentes em muitas localidades e que contam com representantes da comunidade, mas que demandam fortalecimento e sensibilização quanto aos aspectos da perspectiva de Segurança Cidadã.

Assim, a assimilação definitiva desse novo paradigma e sua transposição em práticas de políticas públicas, como demandam uma mudança cultural, requerem maior tempo e esforço.

-
1. Ver Peralva (2000), Soares (2000) e Adorno (1995).
 2. Ver Costa (2004).
 3. Para maiores informações, ver: <<http://www.mj.gov.br>> .

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Sociedade e Estado**, v. 10, n. 2, p. 299-342, 1995.
- _____. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- BORGES, N. (2003), A doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. (Orgs.) **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.
- COSTA, A. Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em nova Iorque. **Sociedade e Estado**, v. 19, p. 45-65, 2004.
- KANT DE LIMA, R. et al. Constituição e segurança pública: exercício de direitos, construção de verdade e administração de conflitos. In: OLIVEN, R. et al. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec e Anpocs, 2008, p. 152-190.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LIMA, R. S. de; PAULA, L. de. (Orgs.). **Segurança pública e violência**: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006.
- MARTIN, G.; CEBALLOS, M. **Bogotá**: anatomia de uma transformação – políticas de Segurança Cidadã (1995-2003). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. United States: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, A. S. S. et al. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002.
- OLIVEIRA, E. **As Forças Armadas**: política e ideologia no Brasil (1964-1969). Petrópolis: Vozes, 1976.
- PERALVA, A. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PIERANTI, O. P.; CARDOSO, F. dos S.; SILVA, L. H. R. da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 29-48, 2007.
- PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, v.9, n.1, p. 43-52, 1997.
- PNUD. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina**: marco conceitual de interpretação-ação. Brasília, 2005. Mimeografado.
- POPPER, K. **Conjecturas e refutações**. Tradução Sérgio Bath. 3ª. Ed. Brasília: Editora UnB, 1982.
- SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SILVA, P. L. B. Serviços de saúde: o dilema do SUS na nova década. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 1, p.69-85, 2003.
- SOARES, L. E. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, C. A. et al. (Orgs.). **As linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000, p. 23-46.
- _____. Segurança municipal: sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.3, 2005, p.15-44.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, n. 16, p. 20-45, 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília, TCU, 2005.
- ZALUAR, A. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, v.13, n. 3, p.3-17, 1999.

Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias

Moema Dutra Freire

Resumen

Paradigmas de seguridad en Brasil: de la dictadura a nuestros días

Para comprender mejor la dinámica actual de la violencia y las alternativas de las políticas públicas disponibles para su prevención y control, es imprescindible retomar la reflexión sobre los antecedentes de las políticas de seguridad en nuestro país. Considerando las múltiples posibilidades de especialización y diferenciación de las instituciones y sus respectivas formas de actuación, la configuración exacta escogida en determinado lugar y periodo estará fuertemente relacionada con los conceptos y paradigmas que están en la base de la formulación de la política pública de seguridad. De esa forma, este artículo realiza un análisis histórico y propone la caracterización de tres paradigmas que influyeron en la formulación de políticas de seguridad desde la dictadura militar hasta hoy: la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana. Se presentan las características fundamentales de cada uno de los paradigmas, así como un análisis comparado de los elementos que forman el núcleo paradigmático de esas tres perspectivas conceptuales. Se sigue el examen de la trayectoria que caracterizó la transición entre paradigmas, adoptándose como marcos el advenimiento de la Constitución de 1988 y las tendencias en políticas públicas que acompañaron la promulgación de la Constitución. Para finalizar, se aborda el debate sobre los desafíos y los límites de la aplicación práctica de la nueva tendencia paradigmática examinada: la Seguridad Ciudadana.

Palabras Llave: Seguridad Pública. Seguridad Nacional. Seguridad Ciudadana. Políticas públicas.

Abstract

Security paradigms in Brazil: From the dictatorship to our times

In order to better understand the current dynamics of violence and the alternatives in public policies available for its prevention and control, it is indispensable to go back to the background of the country's security policies. Considering the numerous possibilities for specializing and differentiating institutions and their respective manners of acting, the exact configuration selected in a certain place and period will be strongly related to the concepts and paradigms which form the base for devising a public security policy. Hence, this article performs a background analysis and proposes a definition of three paradigms that influenced the creation of security policies from the military dictatorship until our times: National Security, Public Security, and Citizen Security. The basic nature of each one of these paradigms is submitted, as well as a comparative analysis of the elements forming the paradigmatic core of these three conceptual perspectives. This is followed by an examination of the direction that defined the transition between paradigms, employing as milestones the advent of the 1988 Constitution and the trends in public policies that arose from the Constitution's enactment. In conclusion, a debate is held on the challenges and limits to the practical application of the new paradigmatic trend under examination: Citizen Security.

Keywords: Public Security. National Security. Citizen Security. Public policies.

Data de recebimento: 12/01/09

Data de aprovação: 22/06/09

Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública

Marcelo Ottoni Durante

Marcelo Ottoni Durante é doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais.

 marcelo.durante@mj.gov.br

Wilquerson Felizardo Sandes

Wilquerson Felizardo Sandes é tenente-coronel da Polícia Militar de Mato Grosso e Doutorando em Educação.

 wilquerson.sandes@mj.gov.br

Resumo

Neste artigo são compartilhadas com o leitor algumas impressões sobre o tema Estado e sociedade civil no cenário da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg). Inicialmente, contextualiza-se a agenda nacional de segurança pública com direcionamento de ações com foco preventivo contra a violência e criminalidade. Apresentam-se conceitos sobre sociedade civil, com diferentes definições e processos, tais como associativismo, rede de solidariedade, integração social e espaço de transformações políticas. Ao final, são incluídas algumas reflexões sobre a participação social relacionada aos objetivos propostos pela Conseg.

Palavras-Chave

Segurança pública. Sociedade civil. Prevenção e controle.

Na trajetória histórica sobre o enfrentamento à violência e criminalidade, a sociedade moderna delegou ao Estado o “monopólio da força” por meio de instrumentos de vigilância, controle e pacificação de espaços públicos. Neste contexto, atribuiu-se a um ator externo à sociedade a responsabilidade de regular a conduta dos indivíduos de maneira a promover a uniformidade e estabilidade no convívio social.

Ao se criar monopólio de força, criam-se espaços pacificados, que normalmente estão livres de atos de violência [...] Nelas o indivíduo é protegido principalmente contra ataques súbitos, contra a violência física em sua vida. Mas, ao mesmo tempo, é forçado a reprimir em si mesmo qualquer impulso emocional para atacar fisicamente outra pessoa (ELIAS, 1994).

O monopólio da força, em sentido estrito, é protagonizado por diversas instituições estatais, destacando-se aquelas que exercem funções de polícia. Segundo De Freitas (1987), o termo polícia abrange a atividade estatal voltada para a defesa dos interesses da coletividade concernentes à tranquilidade, segurança e salubridade pública. É o poder assegurado por lei ao Estado para a defesa do interesse coletivo, condicionando ou restringindo o uso e gozo de direitos individuais que afetem o bem-estar social em um sentido mais amplo.

Nas últimas décadas, o agravamento do problema da violência,¹ em termos tanto da incidência de eventos de desordem e criminais quanto da sensação de insegurança da população,² e o reconhecimento de que as ações de segurança pública priorizadas pelo Estado, prioritariamente típicas de polícia, não seriam capazes de alcançar resultados satisfatórios levaram ao crescimento contínuo de demandas por reformas para ampliar a responsabilidade pela solução do problema da violência para além dos órgãos de segurança pública e, consequentemente, o fortalecimento da participação da sociedade civil neste contexto.

No Brasil, a partir de 1988, o controle da violência e criminalidade recebeu um novo tratamento constitucional. No artigo 144, o tema segurança pública é um dever do Estado, mas, ao mesmo tempo, é um direito e também uma responsabilidade de todos. Assim, a articulação entre o dever estatal e o direito e a responsabilidade individual e coletiva deixou de centrar apenas na figura do Estado controlador e proporcionou um instigante desafio no campo da gestão pública brasileira, exigindo mediação entre Estado e sociedade na resolução de problemas da violência.

A discussão deste artigo está centrada na ideia de que nossa expectativa quanto às formas de participação da sociedade neste esforço muda em função da forma como concebemos a sociedade civil. Por exemplo, a valorização

do individualismo político e econômico, característica da sociedade civil neoliberal, certamente está associada ao crescimento do setor da segurança privada no Brasil, ocorrido nas últimas décadas.³ De forma antagonista, a concepção habermasiana de sociedade civil, focada nos processos de alcance de consenso e emancipação da sociedade contemporânea, leva à compreensão de que a sociedade é capaz de construir um processo de participação política visando a tranquilidade, segurança e salubridade em âmbito coletivo.

Tendo este desafio em mente, busca-se, neste artigo, realizar uma discussão sobre as formas de participação da sociedade civil na recém lançada Conferência Nacional de Segurança Pública, que ocorrerá em agosto de 2009, cujos objetivos principais são: coletar junto à sociedade os princípios da política nacional de segurança pública e fortalecer a sociedade não só como demandante das ações governamentais, mas também como parceira na execução das políticas públicas de segurança.

Uma nova abordagem do problema da segurança pública

O tema violência está presente em nosso cotidiano como um fenômeno multidimensional, que resulta e provoca impactos nas ordens políticas, sociais, culturais e econômicas. O cientista Jean Claude Chesnais⁴ concluiu que, no meio urbano, vários fatores contribuem para o aumento da violência: desigualdade e vulnerabilidade social; crise do Estado, da igreja e da família; conflitos étnicos e desordem moral; crescimento de

taxas de natalidade e expansão desordenada das cidades; crime organizado sem fronteiras; entre outros.

Diante desta multidimensionalidade, a execução das políticas de segurança pública pautada apenas nas ações típicas de polícia tem apresentado resultados inexpressivos. Aliada a estas ações, é necessária também a realização de ações preventivas multisetoriais, que visem atuar sobre as causas da violência e criminalidade, tendo como foco educação, saúde, desenvolvimento urbano, serviços sociais, meios de comunicação, segurança, justiça, sociedade civil, entre outras esferas sociais. Estas ações preventivas podem englobar a busca da redução da pobreza e da desigualdade social, a diminuição da facilidade de acesso às armas, drogas e álcool, a priorização do atendimento de jovens em situação de risco, a difusão da resolução não violenta de conflitos, o aumento da infraestrutura para prática de esporte e atividades culturais em espaços de convívio saudável, a revitalização de espaços públicos, a implantação do videomonitoramento de espaços públicos, a redução de riscos por meio da engenharia urbana e uma série infinta de outras ações.

A violência, tratada ao mesmo tempo como problema de polícia e social, tem sido objeto de programas do governo executados pelo Ministério da Justiça, desde 2003, quando se efetuou o lançamento do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Em 2007, esta abordagem foi enfatizada no lançamento do Pronasci — Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

(BRASIL, 2007), que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência, com atuação focada nas raízes socioculturais do crime. As ações desenvolvidas pelo Pronasci seguem as diretrizes estabelecidas pelo Susp, tendo como eixo central a articulação entre União, estados, municípios e a sociedade civil para o enfrentamento da violência e criminalidade.

Em 2008, visando consolidar a gestão democrática e participativa na gestão de políticas de segurança pública, foi lançada, no âmbito do Pronasci, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg (BRASIL, 2009). O atual modelo de gestão pública do governo federal, instituído pela reforma gerencialista,⁵ atribui à sociedade civil um espaço fundamental na resolução dos problemas públicos, valorizando a criação de um ambiente de parceria entre Estado e sociedade na gestão das políticas públicas. A realização de conferências e fóruns constitui uma das formas de operacionalização deste modelo de gestão e já vem ocorrendo em algumas áreas, como saúde e educação, há um bom tempo. Após 13 anos da implantação do modelo gerencialista, a Conseg constitui um marco histórico em termos de início deste processo na área de segurança pública, com articulação dos diversos níveis federativos. Entre as expectativas, a equipe organizadora vislumbra que importantes decisões serão tomadas, de forma compartilhada, entre a sociedade civil, poder público e trabalhadores da área.

Preliminarmente ao evento principal, que ocorrerá em agosto de 2009, várias eta-

pas participativas estão sendo realizadas em âmbitos municipais e estaduais, com a finalidade de subsidiar o encaminhamento de propostas para a etapa nacional de Brasília. Visando ordenar as discussões em diversos níveis da Conseg, foi elaborado um documento norteador denominado texto-base, estruturado em sete eixos temáticos:

- eixo 1 – Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo;
- eixo 2 – Financiamento e gestão da política pública de segurança;
- eixo 3 – Valorização profissional e otimização das condições de trabalho;
- eixo 4 – Repressão qualificada da criminalidade;
- eixo 5 – Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz;
- eixo 6 – Diretrizes para o sistema penitenciário;
- eixo 7 – Diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes.

A concepção da Conseg tem como um de seus alicerces principais o conceito de participação social previsto na Constituição Federal de 1988, centrado no envolvimento dos atores sociais em uma atividade dialógica, visando a formulação e execução das políticas públicas. Neste contexto, como se pode ver a seguir, as conferências são consideradas um mecanismo de promoção do diálogo entre Estado e sociedade civil.

[conferências] Espaços de discussão ampla, nas quais o governo e a sociedade, por meio de diversas representações, travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão

pública participativa, que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. (...) Sobre cada tema ou área, é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (BRASIL, 2009).

O texto-base da Conseg enfatiza continuamente a importância da participação da sociedade civil, ressaltando a responsabilidade da sociedade em todas as etapas do processo de gestão das políticas de segurança pública: elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas na área.

Para garantir a simetria na relação entre sociedade e Estado, é necessário consolidar a cultura de gestão participativa. Nesse sentido, é preciso não apenas fortalecer canais de diálogo, mas garantir a existência de mecanismos de participação nas políticas de segurança, tais como as conferências e os conselhos, para instituir uma estratégia nacional de criação e fomento de espaços de gestão democrática na área de segurança pública (BRASIL, 2009).

Desta forma, a Conseg propõe uma valorização do papel da sociedade civil organizada na gestão das políticas de segurança pública para além do âmbito de controle social. Por trás da ideia da formulação participativa das políticas públicas, coloca-se a necessidade de que a sociedade, juntamente com outros atores militantes em direitos humanos, comunidades acadêmicas, associações comunitárias e profissionais de segurança pública, assumam a sua res-

pensabilidade diante da necessidade de se criar uma nova ordem social, pautada fundamentalmente pela valorização do coletivismo.

Formas de participação social na gestão de políticas públicas

A relação entre Estado e sociedade e, consequentemente, as formas de participação social variam entre as regiões do mundo e também no tempo. Para compreender o estabelecimento destas diferentes formas, pode-se explorar o conceito de sociedade civil abordado a partir de quatro matrizes teóricas: a neotocquevilliana; a neoliberal; a habermasiana; e a gramsciana. Vale ressaltar que o conceito de sociedade civil varia significativamente de acordo com o contexto político em que foi criado (RAMOS, 2005). No Quadro 1 apresenta-se uma síntese dos conceitos de sociedade civil elaborados a partir destas quatro diferentes matrizes.

Cada um destes conceitos abre um espaço diferenciado para a participação da sociedade civil na relação entre Estado e sociedade, pois cada um deles enfoca uma dimensão específica desta relação.

A partir da matriz neoliberal, tem-se um conceito de sociedade civil que valoriza o individualismo e, neste contexto, pode-se esperar que a participação da sociedade civil esteja conformada a uma lógica em que cada indivíduo ou grupo de indivíduos estará cuidando dos seus interesses particulares. Na matriz gramsciana, o conceito de sociedade civil enfatiza o papel dos aparelhos repressivos de Estado e dos aparelhos privados de hegemonia, construindo um ambiente onde cabe à sociedade se

Quadro 1
Conceitos de sociedade civil a partir de diferentes matrizes teóricas

Matriz	Definição	Vantagens	Desvantagens
Neotocquevilliana	Um local habitado por organizações de associação livre, da qual o cidadão possa participar de acordo com interesses privados, vinculando-se com outros por meio de ajuda mútua, espontânea, livre e voluntária.	Destaca a importância do associativismo, como espaço de mobilização social para a transformação da realidade.	Projeto conservador no sentido de conter insatisfações populares, retirando o caráter transformador e classista, pulverizando a participação e lutas sociais.
Neoliberal	Enfoca a relação de estabilidade, provisão, confiança e responsabilidade social entre Estado, mercado e família. Tem como sinônimo o conceito de terceiro setor (associações comunitárias, ONGs, movimentos sociais, fundações). Limita-se à concepção do bem-estar, buscando tecer uma rede de solidariedade capaz de proteger os mais pobres. Nesta lógica o Estado é o primeiro setor, o mercado é o segundo setor. A questão social é tratada no terceiro setor, uma relação público-privado (mercado-sociedade civil).	O terceiro setor reforçaria a sociedade civil, diminuindo o poder estatal e sua ingerência na esfera privada, compensaria as políticas abandonadas pelo Estado, estimularia redes de solidariedade local e voluntária e promoveria o desenvolvimento social.	Enfoca o individualismo liberal e os interesses das classes dominantes.
Habermasiana	Espaço onde todas as instituições e formas de associação requerem interação comunicativa para sua reprodução com processos de integração social para ações coordenadas dentro de suas fronteiras. O que proporciona relações na sociedade civil é a comunicação e o consenso. Valoriza a ideia de um projeto emancipatório contemporâneo.	Ganhos dos movimentos sociais em termos de institucionalização de direitos, com conquistas históricas dos setores mais marginalizados, enfatizando o processo de democratização.	Parte do não questionamento do Estado e do mercado, é uma continuação reflexiva do Estado de Bem-Estar Social.
Gramsciana	Conjuntos de organismos designados vulgarmente como privados, formados por organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias hegemônicas, por meio da direção política e consenso, compreendendo o sistema escolar, igrejas, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais, meios de comunicação de massa. É dissociada de sociedade política, onde o conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência se identifica com aparelhos de coerção sob controle de burocracias executivas e policial-militar. Enquanto a sociedade política possui aparelhos repressivos de Estado, a sociedade civil possui os aparelhos privados de hegemonia.	Enfoca uma leitura política, não apenas em entender a realidade, mas transformá-la.	Determinismo, quanto à negação às demais matrizes, consideradas apenas como reforço da ordem capitalista.

Fonte: Ramos (2005)

Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública
 Wilquerson Felizardo Sandes e Marcelo Ottomani Durante

conformar com aquilo que já foi decidido anteriormente pela classe dominante. A partir da matriz neotocquevilliana, tem-se um conceito de sociedade civil que destaca, por um lado, que a razão de as pessoas buscarem participar seria o alcance de seus interesses e, por outro, a importância do associativismo como espaço de mobilização social para a transformação da realidade. Desta forma, a participação social vence a passividade estipulada pela matriz neoliberal e ganha espaço e autonomia para estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade. Por fim, o conceito de sociedade civil da matriz habermasiana, construído como subsídio de um projeto de emancipação da sociedade civil diante das formas assumidas pelo Estado e pelo mercado no mundo contemporâneo, traz uma perspectiva mais ativa de sociedade civil no sentido de superar a passividade e a concepção de que as pessoas agiriam apenas buscando satisfazer seus interesses pessoais.

Como se pode perceber, cada um destes conceitos enfatiza diferentes dimensões da ordem social e, por esta razão, acredita-se que a integração destas diferentes perspectivas pode auxiliar na obtenção de uma melhor compreensão de como o processo de participação social pode ocorrer no ambiente da conferência. O ponto de vista neoliberal nos faz valorizar uma percepção da sociedade moderna ocidental, em que as pessoas tenderiam sempre a privilegiar o atendimento de seus interesses particulares em suas ações no ambiente social. Já o ponto de vista gramsciano proporciona a percepção de que as relações de poder, em geral, fazem os processos de consulta coletiva assumirem um caráter muito mais associado à imposição do que à negociação de uma ideia ou proposta de ação.

Diante destas duas concepções sobre a sociedade moderna ocidental, encerra-se este artigo levantando uma discussão sobre as condições que deveriam ser estruturadas para que a conferência constitua efetivamente um momento histórico na reforma da relação entre Estado e sociedade que ainda prevalece na área da gestão de políticas de segurança pública no Brasil.

Conclusão: participação social na Conferência Nacional de Segurança Pública

A iniciativa governamental da Conferência Nacional de Segurança Pública transparece um esforço de retomar a participação da sociedade civil na lógica de constituição de um Estado civilizado, rompendo com o velho modelo ideológico de Estado autoritário. Como estipulado por Cohen e Arato (2000), seria como uma “ressurreição da sociedade civil”, por meio da construção de uma rede de grupos e de parcerias, abrindo espaço de mediação entre os indivíduos e o Estado, entre privados e públicos. Por trás desta concepção está o direito de discutir abertamente as questões comuns da sociedade e atuar em público na defesa de interesses comuns, acrescentando significativa noção de autoexpressão para a representação de uma identidade coletiva.

Além de lidar abertamente com o poder de mobilização e pressão para mudanças, esta concepção valoriza ainda o exercício e a aprendizagem de cidadania. Quanto ao objetivo de fortalecer um ambiente de integração, cooperação e pactuação política entre as instituições e a sociedade civil com base na solidariedade federativa, a Conseg não só contribuirá para a mudança de políticas públicas, mas também terá o papel

virtuoso de constituir um exercício de cidadania para a sociedade civil, mais precisamente uma aula de redefinição das regras, dos jogadores e das estratégias que regem as relações entre estas duas áreas no contexto da segurança pública. Trata-se, por um lado, de uma reconstrução da esfera pública, em que o Estado não tenha um protagonismo excludente, nem o cidadão cumpra meramente um papel passivo em seu triplo caráter de votante, contribuinte e usuário de serviços e, por outro, de um resgate do papel da representação política e da participação social, em um processo de criação “de novos espaços, atores, mecanismos e contrapesos sociais e institucionais inspirados em valores democráticos, com uma agenda pública efetiva e equitativa para atender as demandas e necessidades do conjunto da sociedade” (OSZLAK, 1997).

Finalmente, quanto ao objetivo de promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público no ciclo de gestão das políticas públicas de segurança, recorre-se ao pensamento de De Piero (2005). O autor comenta que, no modelo democrático de Estado, o processo participativo é incentivado criando espaços de atuação da sociedade civil por meio da outorga de protagonismo na formulação e condução de políticas públicas, em que o Estado carece de apoio. Neste contexto, a participação da sociedade civil, em tese, pode moldar aspectos-chave da sociedade em campos como educação, saúde, segurança, ambiente, entre outros.

Vale, no entanto, alertar que estas concepções de participação social e reformulação da relação entre Estado e sociedade terão que enfrentar sérios desafios para serem ple-

namente efetivadas, principalmente em um contexto marcado pela presença de um Estado com características neoliberais.⁶ Destacam-se, a seguir, alguns desafios importantes para serem enfrentados.

- No mundo contemporâneo, prevalece um conceito de sociedade civil marcada pelo conservadorismo, pelo fato de as pessoas priorizarem a solução dos seus problemas particulares e pela ausência de uma visão mais ampla para as transformações nas questões políticas e econômicas da sociedade.
- Afora o problema resultante do domínio da lógica individualista como princípio orientador da ação dos membros da sociedade, outra questão, prevista pela matriz gramsciana, que vale ser enfatizada é o fato de que as relações de poder instituídas possuem um impacto direto sobre a forma como as pessoas compreendem o contexto onde vivem. Em função dos seus interesses e do seu poder, os grupos sociais dominantes agem na arena pública no sentido de construir e manter uma realidade cognitiva e moral sobre a sociedade e seus problemas que legitima uma ordem social que lhes favorece. Distintamente das situações de conflito direto de poder, esta forma de controle não é facilmente percebida, pois aquilo que não podemos imaginar não podemos querer.
- Um problema bastante prático a ser destacado, relacionado à questão anterior, e que pode trazer fortes obstáculos para o alcance dos resultados previstos para a conferência é o fato de

que a sociedade brasileira ainda possui pouquíssimas informações para orientar sua tomada de decisão no processo de participação social na gestão das políticas públicas.

Estes três desafios podem ser agrupados na seguinte reflexão: a sociedade moderna ocidental estabelece condições para operacionalização deste projeto de “ressurreição da sociedade civil”, que favorecem o alcance de resultados efetivos mais em um contexto de gestão local dos problemas de segurança pública do que em um cenário nacional. O projeto parece refletir um modelo pensado dentro dos parâmetros do poder local, em que os cidadãos teriam mais oportunidade de se informar sobre aquilo que ocorre de fato, controlar a execução dos serviços públicos e agir de forma prática na parceria com o Estado para a solução dos problemas públicos. Por outro lado, neste contexto, é um grande desafio fazer com que a participação social seja efetiva e consciente ao lidar com parâmetros de coordenação do serviço público em nível nacional e com medidas que devem ser tomadas para diminuir as diferenças e desigualdades regionais.

A superação do modelo de relação entre Estado e sociedade atualmente vigente envolve uma mudança cultural que não ocorre de um dia para o outro. A realização periódica de conferências contribuirá para o amadurecimento contínuo da democracia brasileira por meio da criação de uma cultura de cidadania. Os resultados do que já foi realizado até o momento em termos das conferências livres e conferências municipais da Conseg nos permitem ter bastante otimismo em relação ao que será alcançado por este projeto. De forma generalizada, estas conferências têm colocado representantes da sociedade civil organizada, policiais, guardas municipais, bombeiros, agentes penitenciários, profissionais da área de perícia, profissionais da área de saúde, educação, secretários estaduais e municipais de segurança pública, entre outros atores, sentados em um mesmo auditório, discutindo de forma respeitosa, ordenada e apaixonada a construção de uma nova forma de fazer segurança pública pautada pela ampliação da responsabilidade da promoção da segurança pública para além das polícias, pela criação de um ambiente marcado pela parceria e transparência e pela busca de resultados efetivos sobre o problema da segurança pública.

1. *Entre 1980 e 2004, a incidência de homicídios no Brasil praticamente triplicou, subindo de 13 para 30 ocorrências por 100 mil habitantes, aproximadamente 5% de crescimento ao ano (SIM/MS).*
2. *Uma comparação internacional envolvendo dados de pesquisa de vitimização realizada em 34 países aponta que o Brasil possui o maior percentual da população (cerca de 70%) que se sente insegura ao andar sozinha à noite (The Barbados Crime Survey 2002).*
3. *O número de profissionais de segurança privada é seis vezes superior ao de profissionais de segurança pública e o total anual de gastos públicos em segurança é inferior ao faturamento anual das empresas de segurança privada (Senasp/MJ).*
4. *Conteúdo do curso Violência, Prevenção e Criminalidade, do Sistema EAD da Senasp, MJ, 2006.*
5. *Empreendida pelo governo federal (1995).*
6. *Segundo De Piero (2005), o modelo neoliberal conta com a essencial virtude de brindar uma ideia de ordem, tanto para os estados nacionais como na explicação de um processo conjunto de desmoronamento do socialismo e configuração de um novo tipo de capitalismo com preponderância do setor financeiro mundial. A lógica do modelo é que o Estado recebe excessivas demandas, não responde de maneira satisfatória, gera ingovernabilidade, exigindo reformas para diminuir.*

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. 2007. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJF4F53A-B1PTBRIE.htm>>. Acesso em: 18 maio 2009.

_____. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Texto-base. Brasília, 2009.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Sociedad civil Y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 69-80.

DE FREITAS, M. M. Poder de polícia. **O Alferes**. Polícia Militar de Minas Gerais, ano 5, n. 14 jul/ago/set 1987. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, p. 77-89, 1988.

DE PIERO, S. Nueva cuestión social: asistencialismo, de-

sarrollo, contención. **Organizaciones de la sociedad civil, tensiones de una agenda en construcción**. Buenos Aires: Paidós, 2005.

ELIAS, N. **Formação do Estado e civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, vol. 2, 1994.

OSZLAK, O. Estado y sociedad ¿Nuevas reglas del juego? **Reforma y Democracia, Caracas**, n. 9, CLAD, 1997.

RAMOS, L. C. S. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2005. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf>. Acesso em: 16 maio 2009.

Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública

Wilquerson Felizardo Sandes e Marcelo Ottoni Durante

Resumen

Avances en la democracia brasileña: la participación de la sociedad civil en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública

En este artículo se comparten con el lector algunas impresiones sobre el tema Estado y sociedad civil en el escenario de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg). Inicialmente, se contextualiza la agenda nacional de seguridad pública con una orientación de acciones centrada en la prevención contra la violencia y la criminalidad. Se presentan conceptos sobre sociedad civil, con diferentes definiciones y procesos, tales como asociacionismo, red de solidaridad, integración social y espacio de transformaciones políticas. Al final, se incluyen algunas reflexiones sobre la participación social relacionada con los objetivos propuestos por la Conseg.

Palabras Llave: Seguridad pública. Sociedad civil. Prevención y control.

Abstract

Advances in democracy in Brazil: participation by civil society in the Public Security National Conference

In this article a number of impressions are shared with the reader on the subject State and civil society in the 1st Public Security National Conference (Conseg) scenario. Initially, a public security agenda is discussed with actions directed at preventive measures against violence and crime. Civil society concepts are described, with different definitions and processes such as associationism, solidarity network, social integration, and room for political change. At the end a number of considerations are included on social participation regarding the objectives proposed by the Conseg.

Keywords: Public security. Civil society. Prevention and control.

Data de recebimento: 03/06/09

Data de aprovação: 26/06/09

Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública atuam em parceria para produzir informações sobre violência e juventude.

Desde janeiro de 2009, o Ministério da Justiça, por meio do Pronasci, firmou Termo de Parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública para a investigação, desenho e proposição de estratégias de prevenção da violência entre adolescentes e jovens no Brasil, com ênfase nos seguintes municípios:

UF	Cidade	Bairro
AC	Rio Branco	Zap 5
AL	Maceió	Vergel do Lago, Benedito Bentes, Jacintinho e Tabuleiro dos Martins
BA	Salvador	São Cristóvão e Tancredo Neves (Beiru)
CE	Fortaleza	Grande Bom Jardim
DF	Brasília	Cidade Estrutural, Itapoã
ES	Cariacica	Nova Rosa da Penha I, Nova Rosa da Penha II, Nova Esperança, Padre Matias, Vila Cajueiro, Vila Progresso I, Vila Progresso II e Vila Progresso III
	Serra	Feu Rosa e Vila Nova Colares
	Vitória	Ilha do Príncipe, Forte São João, Resistência e São Pedro
GO	Luziânia	Jardim Ingá
MG	Belo Horizonte	Jardim Felicidade, Conjunto Paulo VI, Vila Cemig, Taquaril e Pedreira Prado Lopes
	Betim	Jardim Teresópolis
	Contagem	Vila Pérola e Oitis
PA	Belém	Guamá e Terra Firme (Montese)
PE	Jaboatão dos Guararapes	Cajueiro Seco
	Olinda	Ilha do Maruim, V8 e Alto da Mina
	Recife	Santo Amaro, Iputinga, Ilha Joana Bezerra e Ibura
PR	Curitiba	Sítio Cercado
RJ	Duque de Caxias	Vila Ideal e Vila Nova
	Nova Iguaçu	Centro - Nova Iguaçu
	Queimados	Campo da Banha, Vila Nascente, Inconfidência, Centro, São Simão, Jardim Queimados
	Rio de Janeiro	Complexo do Alemão e Santa Marta
RS	Alvorada	Grande Região Umbú e Santa Bárbara
	Canoas	Guajuviras
	Porto Alegre	Bom Jesus, Vila Jardim, Restinga Velha e Lomba do Pinheiro
	São Leopoldo	Campinas, Rio dos Sinos, Vicentina
SP	Campinas	Distritos Industriais de Campinas (DICs) I, II, III, IV, V, VI, Jardim Aeroporto, Jardim Cristina, Jardim Profilurb, Parque Universitário de Viracopos, Jardim Paraíso de Viracopos
	Diadema	Gazua e Naval
	Guarulhos	Cumbica
	Osasco	Jardim Conceição, Padroeira, Portal D'oeste e Baronesa
	São Bernardo do Campo	Bairro dos Alvarengas
	São Paulo	Distrito de Brasilândia (Jardim Vista Alegre, Jardim Elisa Maria, Jardim Damasceno, Jardim Paulistano)

Na sua execução, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública criou uma rede de parcerias estratégicas composta pelo Instituto Sou da Paz, ILANUD Brasil, Fundação Seade, Universidade Federal de Pernambuco e Cesec.

Para saber mais sobre o projeto, escreva para imprensa@forumseguranca.org.br, ou ligue para **55 11 3081 0925**.

Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional

Camila Caldeira Nunes Dias

Camila Caldeira Nunes Dias é mestre e doutoranda em Sociologia pela Universidade de São Paulo.

 camilanun@usp.br

Resumo

O RDD foi a principal medida do governo de São Paulo para combater o PCC. No entanto, essa organização criminosa continua exercendo amplo controle sobre a população carcerária, revelando o fracasso do RDD para alcançar seu objetivo. Contudo, o RDD produz efeitos simbólicos e práticos fundamentais para compreender a dinâmica prisional.

Palavras-Chave

RDD. PCC. Organização criminosa. Prisão.

O Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) é um instrumento do Estado que permite a imposição de um regime de cumprimento da pena de prisão muito mais rigoroso do que o comum.¹ Inexistente na Lei de Execução Penal (LEP) original, de 1984, o RDD foi criado no Estado de São Paulo, em 2001, pela Resolução n. 26, da Secretaria de Administração Penitenciária, e transformado em lei federal, incorporado à LEP, em 2003 (Lei 10.792/03). A primeira megarrebelião comandada pela organização Primeiro Comando da Capital (PCC), em fevereiro de 2001, que atingiu 29 unidades prisionais e expôs publicamente uma forma inédita de organização de presos no sistema carcerário paulista, foi o elemento propulsor do RDD. Nesse sentido, desde sua criação, este regime tem uma finalidade muito clara: isolar os líderes de facções criminosas, visando desarticular e enfraquecer essas organizações. No entanto, ele não conseguiu atingir esse objetivo, haja vista a segunda megarrebelião que atingiu o Estado em 2006, na qual 74 unidades prisionais se rebelaram, demonstrando o crescimento e fortalecimento do PCC não só no sistema carcerário, mas também fora das prisões, articulando centenas de ataques às forças do Estado e atingindo a sociedade civil.²

Considerando o RDD a partir de um contexto social mais amplo de mudança dos paradigmas do papel da prisão e, principalmente, a partir de um ponto de vista mais

específico, como resposta às crises ocorridas no sistema carcerário paulista que impuseram ao poder público enormes desafios em termos da sua capacidade de comando e controle das ações e dos grupos atuantes no interior das prisões, pretende-se, neste texto, analisar os efeitos simbólicos e práticos deste dispositivo de controle da população carcerária. Em outros termos, o fato de o RDD não ter sido capaz de atingir os objetivos oficialmente pretendidos, de enfraquecimento das organizações que atuam nas prisões, principalmente o PCC, não significa que ele tenha se tornado irrelevante do ponto de vista de seu impacto na dinâmica prisional. Assim, este artigo procura delinear os efeitos *efetivos* do RDD nas complexas relações entre o poder público, as lideranças do PCC e a população carcerária, que vão muito além – ou aquém – daqueles oficialmente propagados.³

O RDD no contexto dos novos paradigmas de controle social

Segundo Garland (1999, 2001), novos padrões de controle do crime emergiram a partir do final dos anos 1970, estabelecendo novas práticas de controle do comportamento e do fazer justiça, modalidades de punição e concepções de ordem social. Para o autor, essas mudanças devem ser compreendidas a partir de transformações sociais, políticas e econômicas mais amplas, que conformaram uma estru-

tura de relações sociais tecida por novas sensibilidades culturais, que redefinem o papel das instituições do sistema de justiça criminal, das penas e do criminoso. Entre as alterações fundamentais na composição desse novo campo de controle do crime, está a mudança do pensamento criminológico, que oscila entre uma interpretação do crime a partir da sua banalização e uma interpretação pela qual o criminoso é o “outro” completamente distinto de nós, com todas as implicações que isto acarreta em termos dos objetivos das instituições prisionais.

A identificação do criminoso como alguém destituído de humanidade e portador de uma personalidade patológica e nociva à sociedade, para a qual não há tratamento possível, leva a uma redefinição no papel da instituição prisional, outrora concebida como local de recuperação ou reeducação e agora vista como espaço de segregação e exclusão. Não há mais a pretensão de reabilitar; seus objetivos são mais modestos, consistindo em punir e manter os criminosos impedidos de circular. Assim, Garland (1999) aponta os dois registros em que operam as medidas punitivas na atualidade: aquele propriamente punitivo, no qual os símbolos de sofrimento expressam a vingança social sobre o corpo do criminoso; e o instrumental, adequado às demandas de proteção do público contra os elementos indesejáveis à convivência social.

Assim, regimes duros de encarceramento, como o RDD, são dispositivos de controle, que, tal como a descrição feita por Foucault (2000, p. 122-123), trabalham o espaço segundo o princípio da localização imediata, dispondo cada indivíduo no seu lugar e em cada lugar um indivíduo, de forma a evitar as plu-

ralidades confusas, sua circulação difusa e estabelecer presenças e ausências, organizando um espaço analítico por meio da disciplina. Com essa penalidade perpétua, a disciplina hierarquiza e diferencia os indivíduos, a partir de sua natureza e de suas virtualidades.

O RDD, no entanto, contrariamente aos dispositivos disciplinares descritos por Foucault (2000, p. 165), utiliza processos de individualizar e marcar os excluídos não para normalizá-los ou corrigi-los, mas, simplesmente, para segregá-los e incapacitá-los. Eis a diferença essencial entre os dispositivos disciplinares que tomaram forma no processo de consolidação da sociedade industrial e os mecanismos de controle atuais, dos quais o RDD aparece como exemplo paradigmático no Brasil.

A sociedade disciplinar, tal como descrita por Foucault (2000, p. 101), dispunha de mecanismos de controle com a finalidade de tornar os corpos dóceis e úteis. O isolamento celular tinha pretensão de provocar no indivíduo a reflexão moral sobre sua conduta e o arrependimento; o trabalho era um exercício de aprendizado e técnica de conversão a uma ética; pretendia-se, assim, reconstruir o *homo economicus*.

Conforme afirma Bauman (1999, p. 116-117), o controle panóptico teve uma função importante ao conceber as prisões como casas de correção, cujo propósito ostensivo era desenvolver hábitos que permitiriam aos indivíduos retornarem ao convívio social. Eram, antes de tudo, fábricas de trabalho disciplinado. Hoje, aponta o autor, a questão da reabilitação destaca-se pela sua irrelevância, uma vez que esforços para levar os internos de volta ao

trabalho só fazem sentido se há trabalho para fazer, condição inexistente atualmente. Neste contexto, a prisão se constitui – e o RDD é a expressão mais visível desta orientação – como alternativa ao emprego, isto é, como instrumento de neutralização de uma parcela da população que não é necessária à produção. A estratégia é fazer com que os trabalhadores esqueçam o que pretendia ensinar-lhes a ética do trabalho durante o auge da indústria moderna (BAUMAN, 1999, p. 120-121).

Descrições de duas prisões norte-americanas ilustram como funcionam os dispositivos dessa tecnologia da exclusão e incapacitação. Bauman (1999, p. 116) descreve a sofisticada prisão californiana, Pelican Bay, a partir de uma entusiástica matéria jornalística:

a maior parte do tempo os internos ficam em “celas sem janelas, feitas de sólidos blocos de concreto e aço inoxidável [...] eles não trabalham em indústrias de prisão; não têm acesso a recreação; não se misturam com outros internos”. Até os “guardas são trancados em guaritas de controle envidraçadas, comunicando-se com os prisioneiros através de um sistema de auto-falantes” e raramente ou nunca sendo vistos por eles. A única tarefa dos guardas é cuidar para que os prisioneiros fiquem trancados em suas celas – quer dizer, incomunicáveis, sem ver e sem ser vistos.

Após visitar a prisão de Attica, localizada no Texas, Foucault (2003, p. 134) a descreve nos seguintes termos:

[...] se trata unicamente [...] de um mecanismo inteiramente singular de eliminação circular: a sociedade elimina enviando para a prisão pessoas que a prisão quebra, esmaga,

elimina fisicamente; uma vez quebradas essas pessoas, a prisão as elimina libertando-as, reenviando-as à sociedade; nesta, sua vida na prisão, o tratamento que sofreram, o estado no qual saíram, tudo concorre industriosamente para que, de modo infalível, a sociedade os elimine de novo, reenviando-os para a prisão, à qual etc.

Ainda em relação a Pelican Bay, Bauman (1999, p. 116) afirma que “Se não fosse pelo fato de que os prisioneiros ainda comem e defecam, as celas poderiam ser tidas como caixões”. Foucault (2003, p. 134) completa a análise apontando que “Attica é uma máquina de eliminar, uma espécie de enorme estômago, um rim que consome, destrói, tritura e depois rejeita, e que consome a fim de eliminar o que já foi eliminado”.

Afastando quaisquer pretensões de reabilitação, o RDD expressa a consolidação desta orientação punitiva no Brasil, ancorado em sólida base de apoio social, haja vista a insegurança coletiva gerada pelas crises que se originaram dentro dos muros das prisões, mas extrapolaram os mesmos, atingindo em cheio a credibilidade das políticas de segurança pública do governo paulista.

Crise carcerária e a produção de uma lei ilegal

O sistema carcerário brasileiro sempre conviveu com práticas arbitrárias e ilegais, sendo que as torturas e os maus tratos permaneceram como procedimentos de rotinas nas carceragens e presídios, a despeito do processo de redemocratização do país na década de 1980 (SALLA, 2003,

2006). Na tentativa de regulamentar as ações e restringir o arbítrio dos guardas de presídios – que em São Paulo são denominados agentes de segurança penitenciária (ASP) –, a Lei de Execução Penal (LEP) de 1984 previu alguns comportamentos dos presos que seriam passíveis de sanção disciplinar, isto é, de castigo. O castigo consistia no isolamento do preso – ou seja, proibição de banho de sol, visitas, trabalho e educação – por 30 dias, no *máximo*, e, ainda, apenas nos casos de *faltas graves*.

De acordo com Carvalho e Freire (2005, p. 13), o Poder Executivo, por meio de portarias, re-significa a ideia de disciplina contida na Lei de Execução Penal ao instituir modelos anômalos de cumprimento da pena, como é o caso do RDD. Este, ainda que tardiamente incorporado na legislação brasileira, tem sofrido inúmeras críticas por parte de juristas e entidades comprometidas com a observância dos direitos humanos. Embora não pretenda-se, aqui, ensejar uma discussão jurídica sobre o RDD, apontam-se, de forma resumida, as principais críticas a ele formuladas no sentido de sua inconstitucionalidade.⁴

- *Ausência de precisão terminológica para designar as condutas passíveis de penalização* – a utilização de termos vagos e genéricos na definição de faltas graves é criticada desde a formulação da LEP de 1984, por permitir aos agentes prisionais amplo escopo de interpretação e de inserção de condutas dos presos nesta categoria, aumentando a discricionariedade e a arbitrariedade do Estado na imposição de castigos. As mudanças realizadas na LEP, com a edição da Lei 10.792/03, ampliaram esse problema ao estabelecer três hipóteses para a inserção

do preso no regime diferenciado:

- prática de fato previsto como crime doloso ou quando ocasione subversão da ordem ou disciplina internas;⁵
- tratar-se de pessoa que represente *alto risco* para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade;⁶
- fundadas *suspeitas* de envolvimento ou participação em organizações criminosas, quadrilhas ou bandos.⁷

Nota-se que estes dispositivos dão grandes margens a interpretações dúbias e ao arbítrio. As expressões *alto risco*, *suspeitas* e mesmo *organizações criminosas* (que, até hoje, não está definida no ordenamento jurídico brasileiro) são absurdamente genéricas para denotar a inclusão num regime de cumprimento de pena extremamente severo como o RDD.

- *Penalização da suspeita* – de acordo com Gomes (2006), pode-se auferir a condição de constitucional à primeira das hipóteses acima formuladas, uma vez que ela já fazia parte da antiga LEP e por decorrer de um comportamento concreto do agente. Contudo, segundo o autor, as situações contempladas nas outras duas hipóteses são absolutamente inconstitucionais. Em primeiro lugar, ninguém pode ser submetido a condições tão severas por ser *suspeito* de algo; e, ainda, se o indivíduo integra efetivamente alguma organização criminosa ele deverá responder por isso em processo criminal próprio. Aplicar-lhe mais uma sanção pelo mesmo fato significa dupla sanção.

- *Penalização do autor e não do fato concreto* – Busato (apud CARVALHO; FREIRE, 2005, p. 22-23) afirma que os dispositivos acima referidos se voltam para a penalização de determinada classe de indivíduos e não aos seus atos. Trata-se do chamado “direito penal do inimigo”, que desconsidera determinada classe de agentes como não-cidadãos e, portanto, não-portador de direitos. Em relação aos inimigos, o Estado deixa de ter qualquer responsabilidade social, voltando seus mecanismos unicamente para conter sua periculosidade.⁸
- *Pena cruel e desrespeito à integridade física e psicológica* – Gomes (2006) aponta ainda que a inconstitucionalidade do RDD reside em sua aplicação prática, isto é, na sua duração, condições e modo de execução. Para o autor, a legalidade da nova LEP de 2003 estaria assegurada se a duração do internamento do preso em regime disciplinar fosse limitada a 30 dias, conforme previsto na LEP de 1984 para os casos de faltas graves. A LEP de 2003, porém, ao estipular o prazo de permanência no RDD por 360 dias, prorrogável por igual período até o limite de 1/6 da pena,⁹ colide fortemente com as garantias individuais contidas na Constituição em pelo menos três pontos: trata-se de determinação desumana e degradante (art. 5º, III, da CF), cruel (art. 5º, XLVII, da CF) e que ofende a dignidade humana (art. 1º, III, da CF). Também para Carvalho e Freire (2005, p. 23), o RDD assume a feição de pena cruel ao impor o isolamento celular prolongado, promovendo efeitos físicos e psíquicos devastadores, violando não

apenas a Constituição Federal, mas também as Regras Mínimas para Tratamento dos Reclusos, da ONU, às quais o Brasil é signatário.

- *Solapamento do princípio da progressão da pena* – a ideia de reintegração social, princípio básico da LEP, está diretamente vinculada e dependente da possibilidade de progressão da pena. O RDD, ao moldar uma pena que pode ser quase que integralmente cumprida em regime fechado, afronta diretamente o princípio do desencarceramento progressivo e, concomitantemente, a noção de “recuperação”, fixando claramente a ideia de inabilitação, uma vez que não há nada “mais inabilitador” do que a rigorosa submissão às técnicas de deterioração físico-psíquica engendradas pelo modelo previsto no RDD, no qual a cela do isolamento celular assume a nítida feição de sepulcro” (CARVALHO; FREIRE, 2005, p. 25).

Para algumas autoridades que lidam diretamente com o sistema carcerário, o RDD aparece como um mal necessário, instrumento de controle de alguns presos que, tendo uma condenação demasiado longa e, portanto, poucas perspectivas quanto ao futuro, não teriam nada a perder e nem a temer. Ainda, trata-se, na justificativa oficial, da única forma de desarticular as organizações criminosas. De acordo com o promotor público estadual, membro do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO), Dr. Roberto Porto (2007, p. 65), o sucesso do RDD pode ser

aferido estatisticamente. Durante os mais de quatro anos de funcionamento do RDD implementado no Centro de Readaptação Penitenciária

(CRP) de Presidente Bernardes, nenhuma fuga foi registrada. Não há qualquer registro de rebeliões ou mortes provocadas pelos detentos. Também não há registros de espancamentos de presos ou maus tratos por parte da administração.

Percebe-se, nas palavras do promotor, que não há qualquer menção aos tão decantados propósitos de recuperação ou reabilitação que, por tanto tempo, estiveram presentes ao menos no discurso – já na prática nunca lograram ser efetivados – das autoridades. Entretanto, o que chama atenção é que ele atribui o sucesso “estatístico” do RDD simplesmente a um comportamento de presos e funcionários – não matar, não espancar – que deveria ser recorrentes em toda e qualquer instituição pública. Nesse sentido, o que na visão do promotor revela o sucesso do RDD não tem relação alguma com o regime em si mesmo, mas, antes de tudo, mostra a incapacidade de o Estado administrar e controlar o sistema carcerário e, também, salvaguardar a vida daqueles que se encontram sob sua tutela. Além disso, é esperado – não poderia ser diferente – que uma prisão que teve custos altíssimos, como CRP de Presidente Bernardes, construída com a mais alta tecnologia de segurança, com celas individualizadas e com capacidade para apenas 160 presos, não apresente – pelo menos inicialmente – os problemas característicos das demais prisões paulistas, como rebeliões, fugas e mortes.

Na sequência do texto, o promotor aponta ainda o principal efeito prático do RDD: o isolamento dos líderes das organizações criminosas, o que teria sido fatal para as mesmas, causando sua desestruturação à medida que importantes membros dos grupos foram destituídos de seus comandos¹⁰ (PORTO, 2007, p. 66). Esta visão, comum às autoridades do sistema carcerário,¹¹

não é corroborada pela observação realizada durante pesquisa de campo¹² e tampouco por diretores e funcionários das unidades, que admitem abertamente que o PCC continua organizado e articulado, tendo controle sobre grande parte da população carcerária.

Assim, se o RDD teve algum efeito prático, não se trata, *em hipótese alguma*, da desarticulação das facções criminosas. Se houve “baixas” no PCC – com a expulsão dos fundadores Geléio e Cesinha, este último assassinado em 2007 –, a nova cúpula que assumiu o poder na organização, em 2002, liderada pelo preso de apelido Marcola, consolidou-se e tem mostrado uma enorme capacidade de organização, estruturação e coesão, pelo menos até este momento.

Diante do exposto, fica evidente que se trata de uma falácia afirmar a eficácia do RDD na desarticulação das organizações criminosas. No entanto, o RDD desempenha importante papel na dinâmica das instituições prisionais como elemento de balizamento na emaranhada rede de relações sociais do sistema carcerário, envolvendo dirigentes, funcionários, lideranças e massa carcerária. Para compreender esse papel, é necessária uma abordagem sociológica que dê conta dos efeitos simbólicos e práticos do RDD nas relações estabelecidas entre aqueles que detêm a prerrogativa de sua aplicação e os que são seus alvos preferenciais. Inicia-se essa análise abordando seus efeitos simbólicos.

Efeitos simbólicos do RDD

A ação do Estado

Conforme afirma David Garland (1999), o Estado, ao mesmo tempo em que reconhece

sua fragilidade e sua fraqueza revendo os objetivos de suas instituições e tornando-os mais factíveis – no caso da prisão, não mais reabilitar, mas simplesmente manter o criminoso imóvel –, tenta esconder seu fracasso como garantidor da segurança pública, empregando uma força punitiva excessiva, como demonstração de sua capacidade de punir.

Desta forma, o RDD é um modo expressivo de lidar com os problemas de segurança, por meio do qual o Estado procura esconder suas fragilidades e sua inépcia. A resposta punitiva tem o atrativo de transmitir a ilusão de que está se fazendo algo, independentemente disso funcionar ou não. Como afirma Garland (1999, p. 74): “trata-se de um ato soberano que visa a suscitar um largo apoio popular a um preço relativamente baixo [...]”. É, portanto, uma medida com forte apelo popular que se alimenta da ampliada sensação de insegurança que é característica de muitas sociedades na atualidade e que demanda punições mais severas como forma de desestimular o comportamento criminoso.

Este sentimento popular de insegurança torna-se mais forte em períodos de crises sociais, de rupturas da ordem ou na ocorrência de crimes “bárbaros” com conteúdo de forte apelo emocional, exatamente como o ocorrido em fevereiro de 2001, na megarrebelião que demonstrou a ineficácia do sistema prisional paulista, não só na malfadada ressocialização, mas também para neutralizar as ações delituosas daqueles que estão custodiados pelo Estado. Dessa forma, diante de evidências tão graves da incapacidade do poder público de gerir o sistema carcerário, era imperativo a adoção de

uma medida de impacto imediato, expressando uma “reação” do governo. O caráter expressivo da medida – que conta com forte apoio popular e político – é o seu elemento mais importante; o resultado prático e os efeitos que produz a médio e longo prazos permanecem em segundo plano.

Consolidação da liderança

Por mais contraditório que possa parecer, a transferência das lideranças de facções criminosas para o RDD, ou seus congêneres, no sentido de afastá-las de suas bases – as unidades prisionais onde exercem controle – é importante para consolidá-las neste papel e reforçar sua “autoridade” e influência sob a massa carcerária. Salla (2006, p. 298) também percebe este fenômeno quando afirma que “a passagem de presos por estes estabelecimentos de regime severo os investe de maior respeito e prestígio junto à massa carcerária, empoderando ainda mais as lideranças do crime organizado”.

Assim, se a presença física é determinante na consolidação de um sujeito na posição de liderança de determinado grupo – como mostra, por exemplo, a pesquisa de Schrag (1954) a respeito do sistema prisional –, a perda desta posição não ocorre de forma automática, a partir da segregação e do isolamento do líder.

A construção da imagem do “chefe” no interior de organizações tais como o PCC se dá a partir da valorização de alguns atributos do indivíduo, especialmente aqueles ligados a um modelo de masculinidade desafiadora e negadora de qualquer poder ou autoridade, definida pela insubmissão às regras (ZALUAR, 2004). Dessa forma, o sujeito que sofre a punição de ser re-

movido para o RDD encarna a imagem exemplar da insubmissão às regras oficiais do Estado, o que lhe confere ainda mais legitimidade para ocupar a posição de líder de uma organização que se pauta justamente por esta oposição.

Além disso, suportar as agruras de um regime tão duro de cumprimento da pena de prisão não é para poucos, tanto que a Penitenciária de Presidente Venceslau II e o CRP de Presidente Bernardes, onde são aplicados os regimes mais rigorosos, são chamados pela população carcerária de “parque dos monstros”. Essa designação expressa o valor simbólico que estas unidades conferem aos presos que por elas passam, dando-lhes o *status* de “monstro”, ou seja, criminoso nato, destemido e perigoso. Nesse sentido, o RDD acaba contribuindo para a construção de figuras “míticas” no imaginário dessa população, como é o caso do preso Marcos Willians Herbas Camacho, conhecido pelo apelido de Marcola.

Marcola representa um exemplo paradigmático do fenômeno aqui analisado: dos efeitos simbólicos do RDD sobre a figura dos indivíduos a ele submetidos. Considerado pelas autoridades o número 1 na hierarquia do PCC, Marcola permaneceu sob este regime, entre idas e vindas, cerca de seis anos. É sintomática a resposta do referido preso ao questionamento do deputado Arnaldo Faria de Sá, a respeito do tempo em que ele havia permanecido, até aquele momento, no RDD: “Cinco anos e meio (risos). Mas eu estou bem, não estou? Estou vivo ainda”.¹³ Essa resposta expressa a capacidade de superação e de suportar os rigores do regime, que reforça sua posição na estrutura da organização.

Note-se também que, a despeito de tantos anos sob o RDD, o referido preso ainda é visto como a liderança principal do PCC, o que refuta as ideias difundidas, principalmente pelas autoridades, de que o RDD é eficaz no combate às facções a partir do isolamento dos líderes. Em primeiro lugar, sabe-se que esse isolamento não é absoluto; por direito constitucional, os presos podem ter contato com advogados e familiares, ainda que sem contato físico direto. E, conforme amplamente noticiado há alguns anos, os advogados se constituíam em importantes peças no esquema da organização criminosa, servindo como pombo-correio na comunicação entre seus membros.¹⁴ Isso para não mencionar a corrupção sistêmica no sistema prisional, que facultava aos presos canais de comunicação diversos, como os telefones celulares.

O ex-secretário, responsável pela administração dos presídios, Dr. Nagashi Furukawa (2008), é incisivo em afirmar que os presos temem o RDD. Novamente recorre-se a um trecho do depoimento de Marcola para discutir esse temor:

[...] intimidação nunca funcionou em São Paulo. Se funcionasse [...] o exemplo maior de intimidação é esse aqui. O cara vem pra cá e fica 1 ano sem ter relações sexuais com sua esposa, fica 1 ano sem ver uma televisão, no mínimo. Fiquei 2 anos da última vez. A gente fica [...] quer dizer, não só eu, como todos. A maioria que passa aqui volta, não fica com medo de voltar para cá, nem para a Federal,¹⁵ nem para lugar nenhum. Esse tipo de forma para resolver o problema é mentira, paliativa. Não vai resolver.¹⁶

É evidente que ninguém deseja ser removido para algo semelhante a um caixão, conforme a designação dos autores citados anteriormente. Este

temor dos presos em relação ao RDD, contudo, não é suficiente para impedi-los de cometer os atos que são previstos como condições para sua remoção para o regime, como fica muito claro no depoimento de Marcola transcrito acima. Ou seja, o RDD não constitui fator de dissuasão dos atos que visa reprimir, haja vista que, embora tal regime tenha sido criado em 2001, em 2006 o PCC produziu uma crise incomparavelmente maior na segurança pública paulista, sem precedentes. E, como afirma Marcola, quem vai para o RDD retorna para lá várias vezes, indicando a ineficácia do mesmo para desestimular as práticas que, oficialmente, ele visa reprimir.

Contudo, se em termos simbólicos o RDD tem um efeito político positivo para o governo e para a imagem dos líderes que a ele são submetidos, é a partir dos seus efeitos práticos que se compreendem a dimensão e a importância do RDD na dinâmica prisional.

Principais efeitos práticos do RDD no sistema carcerário paulista

Dissimulação e negação da liderança nas prisões

Desde que foi criado, o RDD tem como alvo principal as lideranças da massa carcerária que, desde o final dos anos 1990, é composta por presos pertencentes às facções criminosas. Tornou-se prática corriqueira das administrações prisionais identificar os líderes – também chamados de “pilotos” e, mais recentemente, denominados “disciplina” – e providenciar sua remoção para regimes mais rigorosos de cumprimento da pena, como o RDD.

É grande a preocupação do Estado com as lideranças, que são os alvos dos regimes mais ri-

gorosos. A questão é que, ao identificar e remover a liderança de determinada unidade prisional, outro preso assume o mesmo papel, e assim sucessivamente, constituindo uma dinâmica de ascensão cada vez mais rápida na hierarquia da facção, por conta da necessidade de designar um “responsável” em cada unidade controlada pela organização e repor essa liderança tão logo seja percebida pela administração e transferida.¹⁷ Assim, devido a esse mecanismo rápido de reposição – o que é comum a qualquer grupo social –, seria absolutamente impossível a pretensão de eliminar essa figura do contexto prisional.

Para lidar com essa questão, diretores de unidades prisionais estabelecem uma diferenciação entre lideranças “comuns”, existentes em todo agrupamento humano, e aquelas perniciosas ou negativas, as quais seriam os alvos das transferências. Para eles, as lideranças negativas seriam as que se mostrassem de forma muito evidente, clara, inequívoca; aqueles que fizessem questão de serem percebidos enquanto tal, afrontando, assim, o poder público diretamente, apresentando-se como instância decisória fundamental dentro da prisão.

Na verdade, o que está implícito nesta estratégia dos diretores é um acordo tácito entre administração e lideranças da massa carcerária, a partir do qual se definem os limites do exercício do poder informal pela facção, mas sem que esse exercício do poder provoque a desmoralização da autoridade formal. Trata-se de um arranjo para permitir que as lideranças exerçam seu poder, mas de maneira menos visível, para transmitir a aparência – em especial, para quem vem de fora – de que esse poder é exercido pela administração.

Além dessa liderança menos ostensiva, há uma tentativa, por parte dos membros da organização, de dar outra conotação ao papel do líder. Em todas as entrevistas realizadas, pairava um mal-estar no momento em que era perguntado sobre o “líder”. Os entrevistados (“irmãos” ou “companheiros”¹⁸ do PCC) apressavam-se em dizer que, atualmente, não existiam mais líderes nas unidades prisionais, mas sim “pessoas com mente”, isto é, dotadas de capacidade de resolução dos conflitos. Esse era o seu papel, ou seja, manter a ordem e a paz na prisão. A repressão às lideranças provocou um deslocamento da sua denominação de “piloto” para “pessoa com mente”.

A recusa em assumir o papel de “líder” também pode ser claramente observada no já citado depoimento de Marcola à CPI do Tráfico de Armas. Em vários trechos, ele nega veementemente esse papel e diz que, quando Geléião e Cesinha foram expulsos da organização, a população carcerária atribuiu a ele essa posição. No entanto, ele afirma que teria distribuído a liderança porque não tinha nenhum interesse em exercê-la, mas a imprensa, o Ministério Público e as polícias insistiram em identificá-lo enquanto tal, a fim de transformá-lo em bode expiatório.

Neste texto, pouco importa a veracidade das declarações de Marcola, bem como dos outros presos entrevistados. O importante é identificar essa mudança no discurso do PCC, na insistência em negar a condição de liderança para se esquivar das transferências de unidades e para regimes mais severos.

Ainda durante a pesquisa de campo, foi possível perceber outro mecanismo para dri-

blar tais inconvenientes: o uso de “laranjas”,¹⁹ que, na aparência, exercem o papel de líderes, mas, na verdade, escondem atrás de si os reais ocupantes desta posição. Assim, esse “líder” carrega todo o peso do exercício deste papel – inclusive a possibilidade de ser alvo de transferências – para preservar a liderança efetiva e permitir que ela se mantenha nas referidas unidades. Este mecanismo foi necessário para reduzir a intensa rotatividade de indivíduos ocupando essa posição, o que gerava instabilidades na organização na medida em que presos ainda não preparados para tal função tinham que assumi-la para não deixar o lugar vazio, enquanto seu detentor legítimo era removido para outra unidade prisional.

Este expediente, no entanto, só é possível em decorrência dos tácitos acordos, expostos anteriormente, das lideranças com a administração prisional, por meio dos quais se pactuam os limites do exercício do poder e sua visibilidade. Isso porque, ainda que escondido atrás de “laranjas” para se preservar, o líder é, em regra, conhecido dos diretores das unidades. Esses pactos, no entanto, garantem a estabilidade deste precário sistema social e a manutenção da ordem, ao mesmo tempo em que permitem ao PCC amplo controle da população carcerária, ainda que sob os véus do controle formal do Estado sob a dinâmica prisional.

Um elemento de barganha do Estado

A necessidade de negociação, por parte da administração prisional, com a população carcerária já foi abordada em muitas análises sobre o tema, tanto na literatura estrangeira – ver, por exemplo, o clássico de Sykes (1974) – como na nacional, em que os estudos de

Ramalho (2002) e Coelho (2005) são essenciais. Trata-se de uma característica inerente a estes estabelecimentos, como aponta Sykes, mas que, no Brasil, adquire uma centralidade maior, por conta da ineficiência do poder público na administração das prisões, da falta de investimento em infraestrutura física e de pessoal, que deixa as portas abertas para que práticas corruptas e arbitrárias sejam definidoras da dinâmica prisional. Segundo Fischer (1989), a compreensão do funcionamento do sistema carcerário brasileiro passa pela consideração do papel central das redes informais de poder, que envolvem os presos, os funcionários e administradores das unidades prisionais.

Este emaranhado confuso, que mistura poder formal do Estado e poder informal da organização criminosa, práticas arbitrárias, corrupção sistêmica, alimentadas pela invisibilidade das relações sociais que são tecidas no interior dos espaços prisionais e pela ausência de interesse das instituições que deveriam fiscalizar esses espaços (como o Judiciário e o Ministério Público), tem dois pilares de sustentação: de um lado, a manutenção da aparência de ordem e do efetivo controle da população carcerária pelo governo, sendo que, para isso, são adotadas medidas que impedem a visibilidade pública do poder da facção e também as rupturas, que geram as crises que colocam em xeque sua imagem perante a sociedade; e, de outro, o interesse da organização criminosa em manter o controle efetivo sobre a população carcerária, bem como das atividades ilícitas praticadas na prisão.

Para Salla (2006), seria necessário investigar o papel do RDD na construção de uma nova

pax prisional, na qual a manutenção das lideranças nas unidades comuns significa que se espera delas uma colaboração mínima com a manutenção da ordem interna. O ex-secretário, Nagashi Furukawa, explicita essa desconfiança afirmando que, quando ele saiu do cargo, logo após a crise de maio de 2006, as vagas do RDD estavam quase todas ocupadas e que, depois, na nova administração, havia 30 presos para 170 vagas.²⁰ E questiona: “será que o comportamento nos outros presídios melhorou tanto a ponto de não ter sido mais preciso mandar ninguém para lá, ou existe, quem sabe, uma espécie de acordo, de que ninguém vai mais para lá se a paz for mantida?” (FURUKAWA, 2008).

Assim, em que pese a disputa política que envolve a fala do ex-secretário, há evidências de que o RDD está sendo utilizado não como dispositivo para desarticulação do PCC, mas sim como uma peça-chave para o estabelecimento de limites para o exercício do poder da facção – sem que isso signifique sua desorganização.

Além disso, se há acordos envolvendo a administração prisional e as lideranças do PCC em torno do RDD, estes acordos não são recentes. Ao contrário. Em Dias (2008, p. 257-260) fica claro, nos depoimentos de presos entrevistados entre 2003 e 2004, que já havia, naquele período, um pacto para a manutenção da paz no sistema prisional. Entretanto, tal pacto foi desfeito em 2005, culminando com a crise de 2006. De fato, durante o segundo semestre de 2003 e em 2004 ocorreram poucos incidentes no sistema prisional e, na realização da pesquisa de campo naquela época, foi possível perceber que se tratava de uma ordem expressa do PCC, proibindo a resolução violenta de con-

flitos interpessoais, bem como movimentos de subversão da ordem nas prisões.

Porém, há outro elemento importante para a compreensão desta intrincada rede de relações, de acordos e rupturas. Trata-se da necessidade de autorização do Judiciário para as transferências para o RDD – que não se encontrava na resolução paulista de 2001, mas foi introduzida na LEP de 2003, com o objetivo de garantir um mínimo de controle externo sobre este dispositivo e, assim, diminuir a discricionariedade dos diretores e funcionários da prisão. Estes últimos, no entanto, receberam com absoluta contrariedade essa judicialização das transferências de regime.

Conforme já salientado em vários trabalhos, como em Fischer (1989), o sistema carcerário é extremamente resistente a mudanças e inovações, ainda mais quando se trata de ampliar o controle de instituições externas sob suas práticas. Para resistir a esta tentativa de judicialização, a administração prisional criou um regime intermediário que não está previsto em nenhum regulamento ou lei; livre, portanto, de qualquer escrutínio externo: a penitenciária de Presidente Venceslau II.

Oficialmente, esta unidade não apresenta qualquer diferença em relação às demais unidades de segurança máxima. Entretanto, na prática, nela funciona um regime mais rigoroso do que nas demais, rigor esse que nem se aproxima daquele do RDD. Neste regime intermediário os presos ficam em celas coletivas e recebem visitas – inclusive as íntimas – como nas demais penitenciárias. No entanto, não há atividades de “reintegração social”, como edu-

cação e trabalho, existe uma restrição maior ao contato com advogados e, principalmente, o tempo para banho de sol é reduzido: em vez de seis horas, como nas unidades “normais”, nesta penitenciária o banho de sol é de três horas. Assim, comparado com o RDD, este regime é brando, mas, em relação ao regime vigente nas unidades de segurança máxima comuns, representa a perda de algumas regalias.²¹

Esse regime intermediário, por um lado, é do interesse dos presos porque é muito mais brando do que o RDD e, por outro, permite manter a “inviolabilidade” da decisão do diretor, salvaguardando sua prerrogativa de transferir para a referida unidade quem ele bem entender, sem a necessidade de autorização de um órgão externo. Como aponta King e McDermont (1990), o fato de as remoções de presos para unidades de castigo serem consideradas atos administrativos e não punitivos possibilita a não explicitação dos procedimentos ou regras para essas medidas. Isso é válido para a unidade de Presidente Venceslau II.

Considerações finais

Atualmente, os aparelhos penais – a prisão cada vez mais disseminada e constituindo-se como a punição por excelência – revelam seu real objetivo: a contenção pura e simples de indivíduos que vivem às margens das riquezas produzidas pelo sistema capitalista globalizado e, dentro desse regime de contenção, o RDD se institucionaliza como forma de punição àqueles que ultrapassam os limites impostos aos acordos tácitos da administração com a massa carcerária, ameaçando o precário equilíbrio em que está baseado o funcionamento do sistema carcerário.

Em que pesem alegações e justificativas de algumas autoridades para o RDD, o fato é que este regime constituiu-se no último refúgio da administração pública para lidar com os problemas das prisões. As políticas públicas nesta área permanecem as mesmas, com a expansão pura e simples da oferta de vagas por meio da construção de novas unidades, sem qualquer outra medida visando uma elevação mínima na qualidade das suas condições de habitabilidade ou voltadas para a educação e trabalho. Não há também qualquer ação voltada para capacitação e/ou incentivo aos funcionários, que seguem despreparados para a função e incapazes, muitas vezes, de se afastarem das práticas corruptas e dos jogos de poder que envolvem lideranças e a direção da unidade – isso sem falar na redução cada vez maior do número de funcionários em relação ao número de presos.²²

Em suma, na ausência de qualquer política pública direcionada para o planejamento de médio e longo prazos, o RDD segue como panaceia para resolver todos os problemas do

sistema – especialmente em momentos de crise –, seja como elemento de barganha para negociação e acordos, seja pela sua aplicação como medida punitiva expressiva quando os problemas saltam os muros das penitenciárias e atingem a sociedade mais ampla, exigindo do poder público uma resposta “firme e dura” contra a criminalidade.

O estabelecimento de acordos e pactos envolve um jogo entre aparência e essência no exercício do poder na prisão. Neste sentido, o RDD possibilita ao poder público não impedir, mas evitar – ou adiar? – as rupturas da ordem como ocorreu em 2001 e 2006. Estes acordos, longe de representarem uma “vitória” do Estado contra o “crime organizado”, significam, antes, a acomodação do poder público à drástica redução de seu poder ao dividi-lo com a facção. Se essa acomodação é politicamente interessante para o governo, para a organização criminosa essa situação também é positiva, pois garante o controle da população carcerária, bem como dos muitos negócios ilegais realizados nas prisões paulistas.

1. *A forma de execução do RDD encontra-se na Lei 10.792/03, art 52, itens I, II, III e IV: “I – duração máxima de trezentos e sessenta dias, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie, até o limite de um sexto da pena aplicada; II – recolhimento em cela individual; III – visitas semanais de duas pessoas, sem contar as crianças, com duração de duas horas; IV – o preso terá direito à saída da cela por 2 horas diárias para banho de sol”. Além destas condições, são proibidos aparelhos de televisão ou rádio nas celas e os livros são controlados, assim como as visitas de advogados.*
2. *Para mais detalhes da crise de maio de 2006, ver Caros Amigos (2006).*
3. *Os argumentos desenvolvidos nesse texto baseiam-se, sobretudo, em pesquisa de doutorado, em andamento, a respeito da expansão do PCC no sistema carcerário paulista. Até o momento foi realizado trabalho de campo em três unidades prisionais de segurança máxima de São Paulo, onde foram entrevistados 31 presos, além de diretores e funcionários do sistema. Ainda que não seja o tema central da pesquisa, o RDD constitui importante elemento para compreender a ação do PCC, como será mostrado ao longo do texto. Para preservar a identidade de todos os que colaboraram com a pesquisa, não serão reveladas as unidades prisionais onde o trabalho de campo está sendo realizado.*
4. *Entre a Resolução SAP 26/01 e a Lei 10.792/03 há diferenças que não são relevantes para as discussões travadas neste texto. Como a lei de 2003 regulamentou o RDD, os pontos a serem discutidos se limitarão a essa última versão da implementação do regime.*
5. *Art. 52. “A prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando ocasionar subversão da ordem ou disciplina internas, sujeita o preso provisório, ou condenado, sem prejuízo da sanção penal, ao regime disciplinar diferenciado [...]”.*
6. *Art. 52 § 1º “O regime disciplinar diferenciado também poderá abrigar presos [...] que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade”.*
7. *Art. 52 § 2º “Estará igualmente sujeito ao regime disciplinar diferenciado o preso [...] sob o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organizações criminosas, quadrilha ou bando”.*

8. *Essa teoria, fundamentada na necessidade de o Direito Penal tratar de forma diferente os cidadãos e os inimigos, foi formulada por Günter Jakobs. Para mais informações, ver Jakobs e Meliá (2003). Para a crítica desta concepção jurídica, ver Gomes (2005) e Busato (2004).*
9. *Art. 52, Item I, conforme transcrito na nota 1.*
10. *O promotor certamente está se referindo ao José Márcio Felício, conhecido como Geléião, que foi um dos fundadores do PCC e um dos principais líderes da organização até 2002, quando, a partir de um conflito interno, foi destituído do poder e expulso do agrupamento que ajudou a fundar.*
11. *É também a visão do ex-secretário de administração penitenciária, Dr. Nagashi Furukawa. Ver Caros Amigos (2006) e Furukawa (2007).*
12. *Dezenas de eventos observados durante a pesquisa de campo poderiam ser relatados para corroborar a afirmação acima. Citam-se apenas alguns, a título de ilustração: o pátio de sol é de uso exclusivo dos presos, sendo que o funcionário não pode transitar pelo mesmo durante o banho de sol; o PCC convoca reuniões com a massa carcerária, no pátio, com finalidades diversas (dar avisos vindos de instâncias superiores, “conscientizar” a população para que evite problemas com dívidas de drogas, informar problemas com a diretoria da unidade, etc); cada preso que chega na unidade prisional, após ser entrevistado pelo diretor de segurança, passa por uma entrevista – chamada de sumário – com uma liderança do PCC, que anotarà num caderno – chamado cadastro – os dados do recém-chegado (nome, matrícula, as três últimas unidades em que passou, de qual bairro/cidade é proveniente); qualquer pedido ou reclamação da população carcerária não pode ser feito diretamente ao diretor, devendo, antes, ser passado para a liderança da facção, que, se for o caso, levará o problema ao diretor; qualquer briga ou conflito entre presos deve ser reportado, necessariamente, à liderança, que tomará as atitudes que achar conveniente para resolver a situação.*
13. *Depoimento tomado no CRP de Presidente Bernardes, em 08/06/2006, pela CPI do Tráfico de Armas que, por ter se dado em caráter sigiloso, não se encontra à disposição na página da internet da referida Comissão. No entanto, se encontra disponível no seguinte endereço: http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/20060708-marcos_camacho.pdf. Acesso em 19/03/2008*
14. *Desde 2005 vem sendo noticiadas prisões de advogados de membros do PCC por seu envolvimento com a facção. Esse assunto foi tratado também no relatório final da CPI do Tráfico de Armas, especialmente entre as páginas 197-204. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpiarmas/notas.html>. Acesso em 19/03/2008.*
15. *Refere-se às penitenciárias federais nas quais o regime vigente é semelhante ao RDD.*
16. *Para referência, ver nota 13.*
17. *Essa transferência não necessariamente é para o RDD; depende muito do contexto e do comportamento que a motivou. Esta transferência pode ocorrer para o que se chama de regime intermediário, que será explicado mais adiante, ou mesmo para outra unidade prisional.*
18. *Os membros do PCC são chamados de “irmãos” e os demais presos pertencentes à população carcerária das cadeias controladas pela facção e que não são seus membros são chamados de “companheiros”.*
19. *“Laranja” é a maneira como é chamada a pessoa que assume delitos ou faltas de outros, em geral, como forma de pagamento de dívidas.*
20. *De acordo com os números oficiais, divulgados em 04 de junho, há 37 presos no CRP de Presidente Bernardes, que possui 160 vagas. Ver: <www.sap.sp.gov.br>. É importante salientar que os números relativos à população prisional de São Paulo não eram divulgados desde 2006, sendo que apenas em junho de 2009 a secretaria voltou a publicizar o total de presos por unidade prisional, incluindo aqueles que se encontram no RDD.*
21. *De acordo com o site da SAP, havia 804 presos em Presidente Venceslau II, em 04/06/2009. Ver: <www.sap.sp.gov.br>.*
22. *De acordo com Salla (2008, p.13), em São Paulo, a proporção funcionário/preso, em 1994, era de 1 para 2,17 (14.702 funcionários e 31.842 presos); em 2006, essa relação passou a ser de 1 funcionário para 4,99 presos (25.172 funcionários e 125.523 presos).*

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BUSATO, P. C. Regime Disciplinar Diferenciado como produto de um direito penal do inimigo. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, Notadez/PUCRS/ITEC, n. 14, p. 139, 2005.
- CAROS AMIGOS. PCC. São Paulo, Editora Casa Amarela, 2006.
- CARVALHO, S. de; FREIRE, C. R. O Regime Disciplinar Diferenciado: notas críticas à reforma do sistema punitivo brasileiro. **Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias**, v. 4, n. 1, p. 7-26, 2005.
- FURUKAWA, N. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 80, p. 21-41, 2008.
- COELHO, E. C. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- DIAS, C. C. N. **A igreja como refúgio e a Bíblia como esconderijo: religião e violência na prisão**. São Paulo: Humanitas, 2008.
- FISCHER, R.M. **Poder e cultura em organizações penitenciárias**. Livre-Docência em Administração. São Paulo, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1989. Mimeografado.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. **Estratégia, poder-saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- GARLAND, D. As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. p. 59-80, 1999.
- _____. **The culture of control**. Crime and social order in contemporary society. The University of Chicago Press, 2001.
- GOMES, L. F. Críticas à tese do direito penal do inimigo. **Carta Maior**, 2005. 28 jun. 2005.
- JAKOBS, G.; MÉLIA M. C. **Derecho penal del inimigo**. Madrid: Civitas, 2003
- KING, R.; McDERMOTT, K. My geranium is subversive: some notes on the management of trouble in prisons. **British Journal of Sociology**, n. 41, Issue n. 4, p. 445-71, 1990.
- PORTO, R. **Crime organizado e sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2007.
- RAMALHO, J. R. **O mundo do crime: a ordem pelo avesso**. 3ª. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2002.
- SALLA, F. Considerações sociológicas sobre o crime organizado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 71, p. 364-90, 2008.
- _____. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, Ano 8, n. 16, p. 274-307, 2006.
- _____. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, p. 419-435, 2003.
- SCHRAG, C. Leadership among prison inmates. **American Sociological Review**, v. 19, n. 1, p. 37-42, 1954.
- SYKES, G. M. **The society of captives: a study of a maximum security prison**. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- ZALUAR, A. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional

Camila Caldeira Nunes Dias

Resumen

Efectos simbólicos y prácticos del Régimen Disciplinar Diferenciado (RDD) en la dinámica de prisiones

El Régimen Disciplinar Diferenciado (RDD) fue la principal medida del gobierno de São Paulo para combatir a la organización criminal llamada PCC (Primer Comando de la Capital). Sin embargo, dicha organización criminal continúa ejerciendo amplio control sobre la población carcelaria, revelando el fracaso del RDD para alcanzar su objetivo. Pese a ello, el RDD produce efectos simbólicos y prácticos fundamentales para comprender la dinámica de prisiones.

Palabras Llave: RDD. PCC. Organización criminal. Prisión.

Abstract

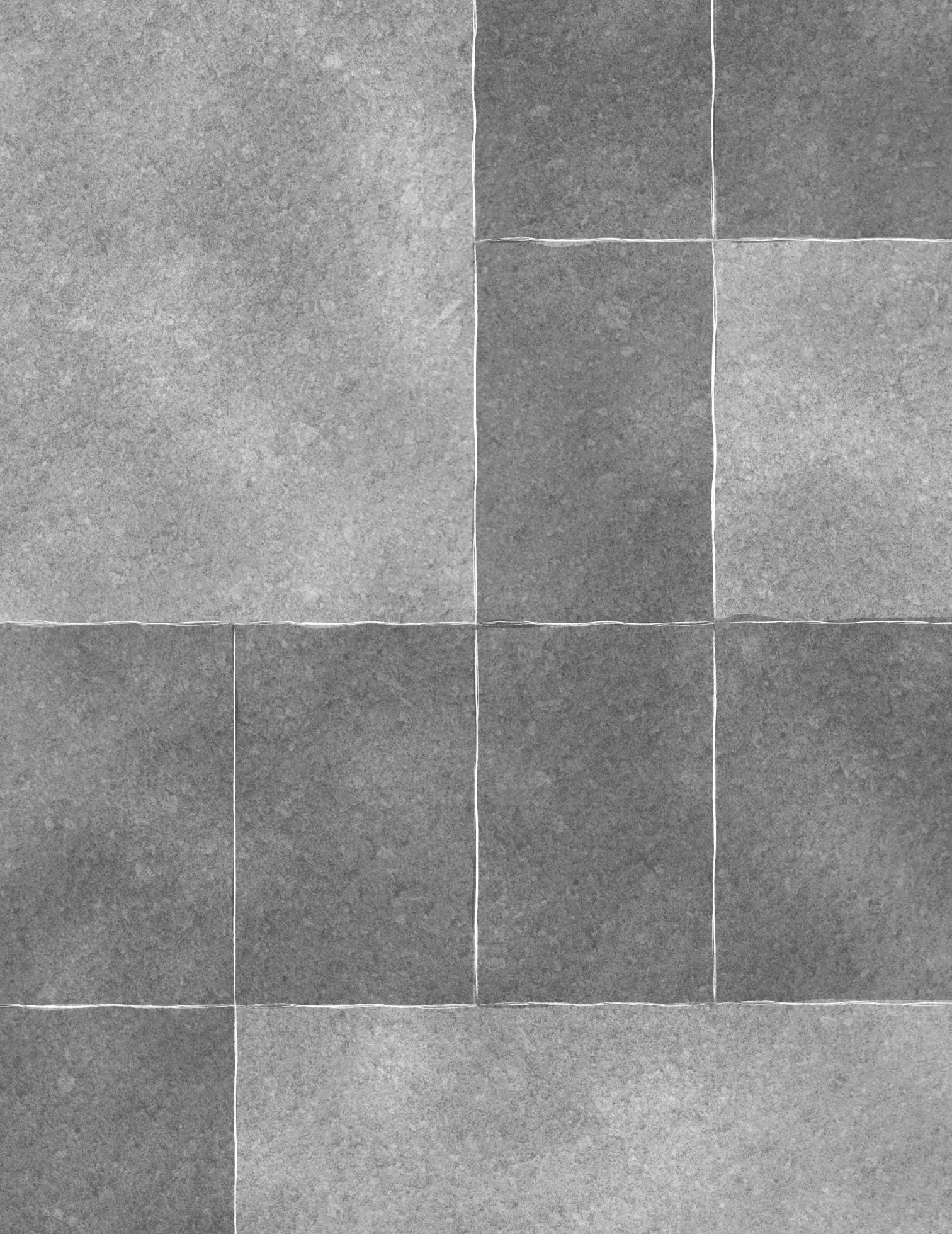
Symbolic and practical effects of the Differentiated Disciplinary Treatment (RDD) in prison dynamics

RDD was the key action by the São Paulo government to fight the PCC. However, this criminal organization continues to exercise a broad control on the prison population, which displays the RDD's failure to achieve its goal. Nevertheless, the RDD produces essential symbolic and practical effects in order to understand prison dynamics.

Keywords: RDD. PCC. Criminal organization. Prison.

Data de recebimento: 15/06/09

Data de aprovação: 20/07/09



Classificações de políticas de segurança pública

D'Aquino Filocre

D'Aquino Filocre é procurador do Estado de Minas Gerais e especialista em Segurança Pública pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Crisp, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

 daquinofilocre@gmail.com

Resumo

Este trabalho classifica políticas de segurança pública, com o objetivo de facilitar estudos comparativos, permitir reparações de políticas e orientar processos de avaliação.

Palavras-Chave

Segurança pública. Política. Ordem pública. Classificação.

Classificações de políticas de segurança pública servem como um conjunto de parâmetros que contribuem para seleção, avaliação e crítica dos programas governamentais de segurança pública, inserindo-se no que Kuhn (1976, apud ARRETCHE, 2003, p. 8) chama de paradigma – corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns – de um campo disciplinar e dando foco a análises de políticas de segurança pública, com acumulação de conhecimento.

Para proceder às classificações é preciso antes estabelecer as fronteiras do que se entende por política de segurança pública, de modo que o resultado desse exercício proporcione o estabelecimento de entidades relevantes para análises, questões legítimas a serem investigadas e técnicas adequadas (ARRETCHE, 2003, p. 8), servindo então as classificações como um auxílio eficaz de pesquisa.

Este texto objetiva oferecer ao debate algumas sugestões de critérios classificatórios, na expectativa de que tais critérios, ou mesmo a discussão acerca da importância da sua identificação, ajudem no desenvolvimento de estudos sobre políticas de segurança pública como campo disciplinar.

Política de segurança pública

A ciência política costumeiramente trabalha com três tipos de abordagens (FREY, 2000). Uma

primeira tem sentido amplo e é voltada ao estudo do Estado como sistema político. Clássica, foi objeto de preocupações de Platão e Aristóteles. Uma outra examina o jogo das forças políticas dentro do sistema político em processos decisórios. A terceira analisa os resultados das estratégias políticas postas em prática para o alcance de objetivos definidos pelo sistema político acerca de determinada problemática. No âmbito desta última abordagem, política tem significados sequentes interligados, constituindo o conjunto das regras que tratam de uma determinada problemática, ou seja, é a política governamental; o conjunto de programas e objetivos governamentais postos diante daquela problemática; o processo formado por decisões e fatos que modificam a realidade; e o resultado ou produto da sequência (DAL BOSCO, 2007).

Política pública pode ser considerada o resultado de uma atividade de autoridade regularmente investida de poder público e de legitimidade governamental, ou um conjunto de práticas e normas que emanam de um ou de vários atores públicos (DAL BOSCO, 2007, p. 245). Ou, como entende Bucci (2002, p. 241), políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A política de segurança pública – a segurança pública como foco de problemática po-

lítica – é uma política pública se nela existir uma proposta, a um só tempo, de forma de *organização da vida social* e de *ações* visando certo objetivo de *interesse público*. Trata-se de um conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva.

Vislumbra-se, assim, uma concepção de segurança pública que ultrapassa o modelo tradicional centrado no controle repressivo-penal do crime (KAHN, 2002, p. 5).¹ Não se trata de ordem pública considerada oposição à desordem (CRETELLA JÚNIOR, 1998; SILVA, 1998),² mas sim estabilidade social (MOREIRA NETO, 1988), que se efetiva, em linhas gerais, com a conservação da criminalidade – no sentido amplo aqui adotado – entre dois parâmetros ou limites, estando, de um lado, o dever estatal de garantir a estabilidade social – definida como padrão de convivência social livre e segura – e, de outro, a necessidade de que o Estado aja sem comprometer a segurança jurídica e material dos indivíduos (RIVERO, MOUTOUH, 2006), preservando-se o estado democrático de direito.

Embora os programas, estratégias, ações e processos da política de segurança pública tenham a ver com criminalidade, seu objetivo não é propriamente a redução da criminalidade ou violência. O compromisso está em compatibilizar a criminalidade com a estabilidade social, sem expor a sociedade ao perigo da atuação arbitrária do poder público, ou, em outras palavras, manter a ordem pública. O objetivo da política de segurança pública é o alcance e a

manutenção dessa estabilidade de um modo, ao mesmo tempo, eficaz e respeitador dos direitos fundamentais (KAHN, 2002, p. 5).

Costuma-se estabelecer distinção entre política de segurança pública e política pública de segurança (OLIVEIRA, 2002; NOGUEIRA, 2006; XAVIER, 2008). No entanto, como ambas lidam com criminalidade, mas a proposta é classificar políticas de segurança pública, antes então é importante identificar se há vínculos ou correspondências entre um e outro tipo, de modo a estabelecer se os critérios de classificação podem ser aplicados a essas políticas indistintamente.

Política de segurança pública e política pública de segurança

Para Ana Sofia S. de Oliveira (2002, p. 47), política de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, correspondendo à atuação policial *strictu sensu*, ao passo que política pública de segurança engloba as diversas ações, governamentais ou não-governamentais, que sofrem ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. João Ricardo W. Dornelles adota entendimento semelhante.³ Observa-se que, normalmente, opta-se por critério formal para se estabelecer a distinção, focando-se em quem atua. Entretanto, a distinção daí advinda demanda reparos, pois vincula política de segurança pública à exclusiva, ou quase exclusiva, atuação policial, reforçando o entendimento hoje ultrapassado de que segurança pública é centrada no controle repressivo-penal do crime, o que dificulta uma via de comunicação, de integração lógica e funcional entre repres-

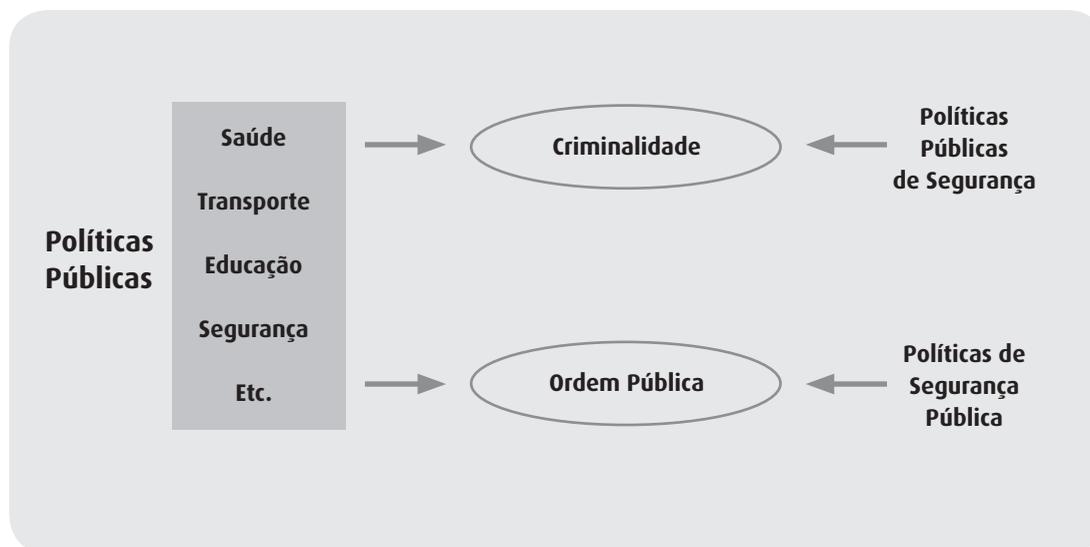
são e prevenção, reclamada por Ana Sofia S. de Oliveira (2002, p. 47).

A solução que finaliza o antagonismo prevenção/repressão talvez esteja na adoção de critério material de distinção, de forma que, no caso, mais importa o *quê se faz*, e não *quem faz*.

A política de segurança pública possui os elementos que compõem uma política pública, motivo pelo qual se afirma que política de segurança pública é política pública. No entanto, nem toda política pública voltada para a questão da segurança será uma política de segurança pública, pois, para tanto, a política pública deve estar comprometida com o objetivo específico de manutenção da ordem pública, podendo até mesmo não buscar diminuição de criminalidade ou violência quando tal redução, a partir de certo nível, abra vez para, em contrapartida, o perigo de ações arbitrárias do Estado. Política pública de segurança, por sua vez, e como a própria denominação indica, volta-se para a segurança

– que é um conceito aberto, demasiadamente amplo –, tendo reflexos genéricos sobre a redução da criminalidade, não compromissada, entretanto, com o controle da criminalidade nos limites da ordem pública.

Na política de segurança pública estão incluídas atuações policiais e políticas sociais – ações preventivas e repressivas, portanto, conjugadas ou não –, desde que voltadas especificamente para fins de manutenção da ordem pública. Por exemplo, a política educacional objetivando especificamente resultados sobre a criminalidade e violência que impliquem alcance ou manutenção da ordem pública é política de segurança pública. A política setorial de segurança pública não se confunde com aquela cujos fins não visem exatamente a ordem pública, ainda que surtam efeitos redutores de criminalidade. A rigor, para que seja uma política de segurança pública, a política social deve ter foco específico na criminalidade – no sentido amplo aqui adotado –, compromissada com a manutenção da ordem pública.



Políticas públicas de segurança podem tanto refletir contribuições para a segurança pública quanto ser utilizadas como instrumentos de *opressão*, sob o argumento de controle da criminalidade. Está aqui, portanto, o perigo. O exercício de classificação ora proposto habilita-se, portanto, ao exclusivo campo das políticas de segurança pública.

Uma vez delimitado seu conteúdo, a política de segurança pública pode ser devidamente classificada, de modo a proporcionar enquadramentos que facilitem estudos comparativos, viabilizem reparações de políticas ainda em elaboração ou implementadas e orientem processos de avaliação.

Classificações das políticas de segurança pública

Políticas de segurança pública são frequentemente concebidas num movimento pendular, que ora oscila na direção de reformas sociais, ora pende para o uso intensivo de estratégias policiais, repressivas e punitivas (BEATO FILHO; PEIXOTO, 2005, p. 170). Adotando-se uma ou outra linha, ou eventualmente as duas ao mesmo tempo, a importância está em que a política de segurança pública atenda aos diversos aspectos que a façam ser potencialmente capaz de alcançar e manter a ordem pública. Na elaboração de políticas de segurança pública, deve-se atentar aos critérios que proporcionem a construção de modelos que melhor se adaptem às estruturas estatais – sistema de justiça criminal, especialmente, mas não exclusivamente –, aos meios de resposta à criminalidade, públicos ou privados, e à realidade das sociedades às

quais se destinam, sobretudo quando se sabe, por exemplo, que vitimização por crimes não é homogênea, variando em função de áreas geográficas, situações localizadas, grupos sociais específicos (idade, gênero, raça/cor, nível de renda, etc.) (MESQUITA NETO, 2006, p. 189). Da mesma forma, as políticas de segurança pública devem ser examinadas não apenas com foco nas respostas às ações de agentes infratores, mas também voltadas às vítimas (potenciais ou efetivas) e à reestruturação dos sistemas organizacionais da segurança pública.

Relevantes como o conteúdo propriamente dito da política de segurança pública, os elementos estruturais públicos e privados não ficam em segundo plano, mesmo nos Estados em que se observam sistemas políticos em transformação ou com instituições não consolidadas (países periféricos, especificamente), nos quais se aumenta a tentação de atribuir ao fator instituições instáveis, frágeis ou conflitantes uma importância primordial para explicar êxitos ou fracassos de políticas de segurança pública (FREY, 2000, p. 234; MESQUITA NETO, 2001, p. 34).

Dependendo dos critérios, por vezes são definidas políticas contraditórias entre si e que não podem coexistir. Outras vezes, são identificadas políticas que, embora não contraditórias, são conflitantes. Cabe ao formulador da política de segurança pública ter a sensibilidade de perceber estas situações.

A seguir, apresentam-se as políticas de segurança publicada classificadas de acordo com o critério.

Minimalistas ou maximalistas

Como definido, o objeto da política de segurança pública, seja qual for e onde for, é a manutenção da ordem pública sob o ângulo da criminalidade. Na política de segurança pública dita minimalista,⁴ a atuação estatal é fortemente focada em um ou poucos tipos de ações estatais de controle da criminalidade. Tem sua origem na crença de que essas ações são suficientes para alcance e manutenção da ordem pública. Exemplo dessa política é a que enfatiza e se basta na ação policial, ou que entende que as expectativas de manutenção da ordem pública são satisfeitas com a introdução de penas mais severas.

A política de segurança pública maximalista, por sua vez, é aquela que enfatiza a adoção de combinações de tipos de ações estatais, sem afastar a possibilidade de conjugação com ações privadas. Nela a ação policial é importante, mas não suficiente, devendo estar harmonizada com outras atividades.

Evidentemente, minimalista e maximalista são macroconcepções de políticas de segurança pública, existindo, entre elas, gradações que variam de acordo com a tendência de adoção de uma ou de outra. São concepções extremas que coexistem na medida em que ambas são defensáveis. No entanto, na elaboração e na implantação de uma política de segurança pública, são concepções que se chocam, pois postulam estratégias divergentes. Em outras palavras, são concepções, ao mesmo tempo, coexistentes e conflitantes.

Generais (abrangentes) ou locais

As políticas de segurança pública no terri-

tório podem ser classificadas como gerais, entendidas como abrangentes, ou locais. A exemplo da classificação anterior, didaticamente tomam-se situações extremas, admitindo-se soluções intermediárias do tipo política de segurança pública regional.

Várias são as causas da criminalidade, assim como são diversas as suas manifestações conforme o país e, dentro deste, segundo a localidade. Isso implica políticas de segurança pública diferenciadas, que foquem peculiaridades de cada país, região, cidade, bairro, etc. Nada impede que uma política de segurança pública seja do tipo geral, prevendo uma mesma estratégia sobre todo um território, ao mesmo tempo em que estabeleça ações particularizadas de acordo com as necessidades de manutenção da ordem pública regionais ou locais.

Não havendo modelos únicos e gerais aplicáveis a todas as localidades, a qualidade de uma política de segurança pública depende da “consistência de cada programa, cada projeto e cada ação”, e tal consistência “depende, por sua vez, do conhecimento de cada bairro, região da cidade, praça ou rua” (SOARES, 2006, p. 96).

Segundo Soares (2006), para um diagnóstico local sobre a dinâmica da criminalidade, é indispensável conhecer concretamente manifestações do território focalizado e de seus habitantes: da economia à saúde local; da estrutura familiar às escolas; do cenário urbano à disponibilidade de transporte; das condições habitacionais ao lazer; das oportunidades de emprego às

relações comunitárias; do perfil psicológico predominante, em cada situação típica, ao potencial cultural presente nos movimentos musicais ou estéticos da juventude.

Distributivas ou redistributivas

As políticas de segurança pública classificam-se em distributivas ou redistributivas. As primeiras implicam intervenções estatais de baixo grau de conflito, uma vez que um grande número de indivíduos se beneficia sem custos aparentes. Exemplo de política de segurança pública distributiva é aquela na qual se prevê a formação profissional de jovens de baixa renda como forma de afastá-los da marginalidade, de maneira a influir em índices de criminalidade com objetivo específico de manutenção da ordem pública.

Já a política de segurança pública de caráter redistributivo foca o deslocamento de recursos de toda ordem para beneficiar certas camadas sociais ou grupos da sociedade, gerando descontentamento revelado na polarização e costumeiro conflito do processo político. Tal ocorre, por exemplo, quando se decide pela intensificação de melhorias urbanas gerais em certas localidades, provocando a contrariedade em outras.

Reguladoras ou constitutivas (estruturadoras)

Políticas de segurança pública reguladoras trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Frequentemente seus objetivos são evitar comportamentos considerados negativos (DAL BOSCO, 2007, p. 302).

Já as políticas de segurança pública constitutivas ou estruturadoras referem-se, entre outros, à criação, modificação e modelação de instituições, bem como à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Preventivas ou reativas

A classificação das políticas de segurança pública como preventivas ou reativas não deve ser confundida com prevenção e repressão ao crime. O objeto da política de segurança pública é a ordem pública – a criminalidade compatível com a estabilidade social – e, portanto, é quanto à criminalidade, e não ao crime, que se define essa política como preventiva ou reativa. Prevenir e reprimir o crime diz respeito, em linhas gerais, a evitar o seu acontecimento ou punir quem o pratique. Prevenir ou reagir à criminalidade, em política de segurança pública, tem a ver com atuar para que a criminalidade mantenha-se num patamar desejado ou para que seu índice retorne a um nível ideal, ou, ainda, evitar que outros desequilíbrios ocorram, livrando a sociedade de riscos.

Denomina-se política de segurança pública preventiva primária aquela elaborada com o objetivo de manter a criminalidade em nível condizente com a estabilidade social. Caso ocorra o desequilíbrio, faz-se então presente a política de segurança pública reativa, que, por sua vez, se subdivide em: repressiva, que visa retornar a criminalidade ao patamar desejado; e preventiva secundária, que evita que os índices de criminalidade novamente ultrapassem o nível de estabilidade.



Certo é que a política de segurança pública reativa não é necessariamente repressiva, enquanto a preventiva secundária resulta de situações de desequilíbrio anterior. Na secundária, são previstos mecanismos de atuação especial sobre as causas do desequilíbrio preexistente, de forma tal que a criminalidade fica contida no desejado. A preventiva secundária decorre do fato que o desequilíbrio social provoca desequilíbrio na criminalidade tanto quanto a criminalidade provoca desequilíbrio social.

Estruturais ou tópicas (superficiais)

Quanto à profundidade, a política de segurança pública classifica-se em estrutural ou tópica (superficial). A primeira visa alcançar ou manter a ordem pública mediante ações sobre macroestruturas socioeconômicas. Essa política estrutural tem como característica normalmente observada demandar longo prazo para operar efeitos, que tendem a ser duradouros.

A ação sobre condições imediatas com o mesmo objetivo de alcançar e manter a ordem pública é própria da política de segurança pública dita

tópica (ou superficial) e serve, especialmente, a ocasiões de pronta-resposta à variação indesejada da criminalidade, sendo utilizada notadamente quando concebida ordem pública como oposto de desordem, nas ocasiões em que a criminalidade dá sinais de desequilíbrio. Neste caso, os resultados são colhidos no curto prazo, mas seus efeitos normalmente não perduram além do tempo necessário ao reequilíbrio da criminalidade.

São tipos não mutuamente excludentes ou contraditórios, mas têm finalidades distintas porque operam com expectativas temporais e feitos também diferentes.

Multissetoriais ou específicas

Por intermédio da política de segurança pública multissetorial, o Estado elabora diretrizes que dependem de ações distribuídas por diversos segmentos, públicos ou privados, seja quanto a órgãos estatais ou outros agentes envolvidos, seja no que diz respeito a áreas de atuação – educação, família, sistema prisional, etc. – sempre, evidentemente, com fim especí-

fico de manutenção da ordem pública. Os vários setores podem estar envolvidos de forma tal que atuem separada ou concatenadamente, caso em que a denominação variante adequada é “política de segurança pública intersetorial”

Quando a política de segurança pública tem por característica ações acentuadas num único setor ou se vale da atuação destacada de um único órgão, faz-se presente a política de segurança pública do tipo específico. Aqui está incluída, por exemplo, a aquela centrada primordialmente na ação policial, caso em que a política de policiamento ganha *status* de política de segurança pública.

De combate à criminalidade genérica ou de combate à criminalidade específica

A elaboração de política de segurança pública que tenha por finalidade o combate à criminalidade genérica ou específica não decorre do dado quantitativo tomado isoladamente. A política de segurança pública é elaborada e implementada para combater a criminalidade que possa alterar ou efetivamente altera o equilíbrio social. Vale-se, pois, do dado quantitativo conjuntamente com outras avaliações qualitativas, por meio das quais se detectem os efeitos sobre a ordem pública. Há que se considerar a hipótese de que uma criminalidade específica comprometa o equilíbrio social mesmo que não tenha expressão quantitativa por si só relevante.

Emergenciais ou contínuas

Para compreensão de ordem pública, há que se trabalhar com a ideia de processo, de algo não estanque, de sistema social em dinâmica. Política de segurança pública atende a este caráter de forma tal que, ao longo do tempo, a ordem pública, por

mecanismos reguladores, seja alcançada e mantida, perpetuando-se num contínuo processo de flutuação. A política de segurança pública do tipo contínua é aquela que especifica atuações ao longo do tempo, ou seja, considera a variável do tempo.

Já a política de segurança pública dita emergencial não é aquela feita às pressas, mas sim elaborada com antecedência, prevendo instrumentos de pronta ação em determinado momento, quando necessário for, para restabelecer a ordem pública – neste caso, trata-se de mecanismos de recuperação, alcance ou manutenção da ordem. É uma política para implementação em curto espaço de tempo e com efeitos imediatos. Para fácil entendimento, pode ser apropriadamente denominada política de segurança pública de mecanismos emergenciais.

Considerações finais

Políticas de segurança pública têm características comuns a toda política pública e outras naturalmente exclusivas em razão do seu objeto e da sua finalidade. De fato, o controle da criminalidade na dinâmica de manutenção da ordem pública impõe que política de segurança pública seja dotada de instrumentos específicos. Soma-se a isso o fato de que as heterogeneidades de eventos e de fenômenos vinculados à temática criminal acarretam desafios à formulação de políticas de segurança pública pela necessidade de identificação dos diversos fatores que importam variações qualitativas e quantitativas (BEATO FILHO, 2007, p. 5). As classificações de políticas de segurança pública podem funcionar como uma ferramenta de sistematização de processos de identificação desses fatores e instrumentos específicos.

A relevância de classificar políticas de segurança pública ainda vai além. As redes de agentes que participam do debate político sofrem constantes modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação da política de segurança pública (CUDOLÀ, 2007). Os resultados alcançados alimentam novas decisões e ações num contínuo processo político – mecanismos de realimentação –, de modo que as fases de formulação, implementação e controle dos impactos da política de segurança pública são necessárias e permanentemente revistas (FREY, 2000). Os vários critérios classificatórios compõem um todo que orienta e facilita o acompanhamento das variações ocorridas no desenrolar das políticas de segurança pública, em cada uma de suas fases.

Conhecer, elaborar, implementar ou avaliar política de segurança pública exige estudos que superem a utilização de métodos quantitativos, mesmo porque nestes normalmente se é forçado a utilizar um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas, o que proporciona uma visão apenas parcial das questões. Para a obtenção de mais detalhes sobre a gênese e o percurso dos programas, planos e estratégias da política de segurança

pública – incluídos fatores favoráveis e entraves bloqueadores –, a pesquisa avança para uma investigação da vida interna dos processos político-administrativos. As classificações de políticas de segurança pública podem também aqui desempenhar papel significativo e essencial, uma vez que, com o direcionamento processual investigativo que elas oferecem, tornam-se mais evidentes os arranjos institucionais necessários à consecução de fins, as atitudes e objetivos dos atores políticos, bem como os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 2000, p. 213).

Finalmente, é importante ressaltar que as classificações de políticas de segurança pública – as quais o presente trabalho, por seu caráter introdutório, não tem a pretensão de exaurir – são também importantes na conexão da esfera política com a jurídica, seja no exame da estrutura burocrática do Estado – quanto à definição de competências, por exemplo –, seja para análise do caráter jurídico-cogente das decisões políticas (BUCCI, 2002, p. 252), ou ainda para avaliação dos efeitos jurídicos da política de segurança pública implementada – ou não implementada –, abrindo-se espaço para que se questionem as responsabilidades de governantes por eventual omissão ou má efetivação.

1. *A criminalidade adotada neste texto tem este sentido amplo e suscita reflexão sobre estratégias capazes de responder à demanda social por segurança, sem o recurso exclusivo ao sistema de justiça criminal (Cf. KAHN, 2002, p. 5).*
2. *Ainda que ordem pública, como situação, modelo real ou resultado da observação, seja antiga e já encontrada em Roma (MOREIRA NETO, 1988), e estando expressamente citada no texto constitucional brasileiro de 1988, art. 144, é certo que sua conceituação não é tranquila (ver DANIAS, 1989; CRETELLA JÚNIOR, 1998; LAZZARINI, 1992; CALIXTO, 1987; CARDINI, 1959; RIVERO, 1981). No presente texto, a visão sistêmica (ou holística) de Moreira Neto (1988) foi tomada como referência porque melhor se ajusta à compreensão moderna de segurança pública.*
3. *Para o autor, “devemos fazer uma distinção entre o conceito de política de segurança pública e o conceito de políticas públicas de segurança. Pelo primeiro se entende os instrumentos e meios institucionais destinados ao combate da violência e à manutenção da ordem pública, centrando a sua ação, principalmente, no aparato policial. O segundo conceito, das políticas públicas de segurança, mais abrangente, deve ser entendido como o conjunto das políticas públicas – que inclui as políticas de segurança, mas não se restringe às práticas relacionadas com o controle direto da criminalidade através da ação policial – principalmente as de caráter socioeconômico que possibilitam, de forma integrada com os órgãos públicos e da sociedade civil organizada, a contenção das diversas formas de violência – inclusive a criminal – das ilegalidades e das desordens sociais, priorizando os métodos preventivos e as formas não-violentas de manutenção da paz social.” (DORNELLES, 2003, apud NOGUEIRA JÚNIOR, 2006, p. 91).*
4. *A nomenclatura é de Mesquita Neto (2006, p.190), no entanto, as concepções aqui adotadas não coincidem com as do mencionado autor.*

Referências bibliográficas

- ARRETCHÉ, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2003.
- BEATO FILHO, C. C. **Políticas públicas de segurança**: equidade, eficiência e accountability. 2007. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2007.
- BEATO FILHO, C. C.; PEIXOTO, B. T. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241-278
- CALIXTO, N. **Ordem pública**: exceção à eficácia do direito estrangeiro. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1987.
- CÂMARA, P. S. Defesa social e segurança pública. In: LEAL, C. B.; PIEDADE JÚNIOR, H. (Coords.). **A violência multifacetada**: estudos sobre a violência e a segurança pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- CARDINI, E. O. **Orden publico**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1959.
- CRETELLA JÚNIOR, J. (Coord.). (1998), **Direito administrativo da ordem pública**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CUDOLÀ, V. A. (2007), **Derecho de la seguridad pública y privada**. Cizur Menor, Aranzadi, 2007.
- DAL BOSCO, M. G. **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- DANTAS, I. **Da defesa do estado e das instituições democráticas na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1989
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>> Acesso em: 22. maio 2009.
- KAHN, T. Prefácio. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002, p. 5-6. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em 23.06.2009.
- LAZZARINI, Á. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, p. 275-294, jul./set. 1992.
- MESQUITA NETO, P. **A violência do cotidiano**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer, 2001. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Crime,violencia%20e%20incerteza%20politica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2009.
- _____. Fazendo e medindo progresso em segurança pública. **Praia Vermelha** – Estudos de Política e Teoria Social, 15, 2º sem., p. 184-196, 2006.
- MOREIRA NETO, D. de F. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de Informação Legislativa**, ano 25, n. 97, p. 133-154, 1988.
- NOGUEIRA JÚNIOR, A. Segurança nacional, segurança pública e direito à informação pública. In: NOGUEIRA JÚNIOR, A. **Segurança nacional, pública, nuclear e o direito à informação**. Rio de Janeiro; UniverCidade Ed., 2006.
- OLIVEIRA, A. S. S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002, p. 43-62. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2009.
- PALMIERI, G. Políticas democráticas para a segurança cidadã. In: PALMIERI, G. **Segurança cidadã e polícia na**

democracia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

RIVERO, J. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981.

RIVERO, J.; MOUTOUH, H. **Liberdades públicas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008> . Acesso em: 23 dez. 2008.

XAVIER, L. N. Políticas públicas de segurança urbana. **Diário do Nordeste**. 2008. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=407829>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

Classificações de políticas de segurança pública

D'Aquino Filocre

Resumen

Clasificaciones de políticas de seguridad pública

Este trabajo clasifica políticas de seguridad pública, con el objetivo de facilitar estudios comparativos, permitir reparaciones de políticas y orientar procesos de evaluación.

Palabras Llave: Seguridad pública. Política. Orden público. Clasificación.

Abstract

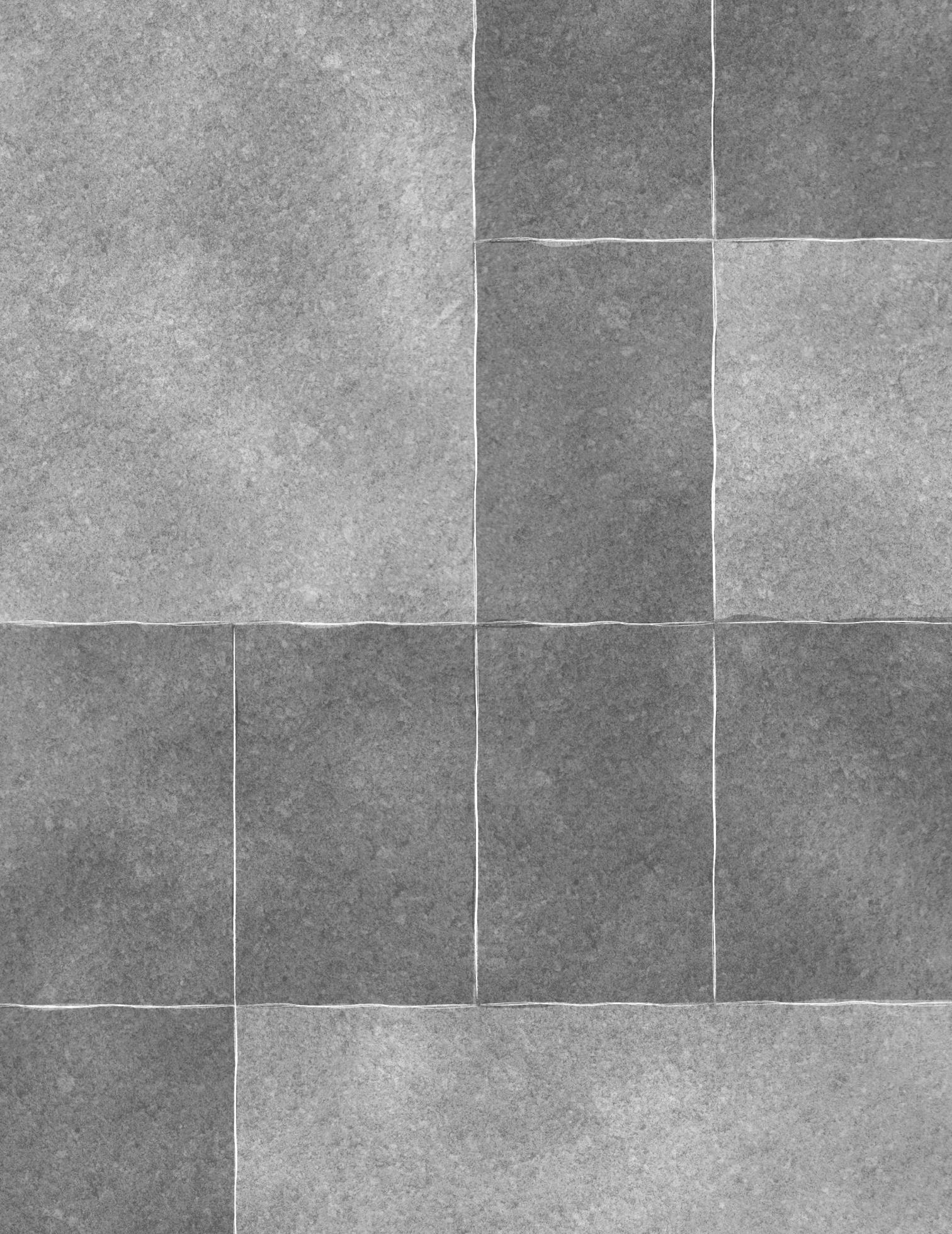
Rating public security policies

This work rates public security policies with the purpose of allowing comparative studies, permitting corrections in policies, and providing guidance for assessment procedures.

Keywords: Public security. Policy. Public order. Rating.

Data de recebimento: 10/06/09

Data de aprovação: 28/06/09



O paisano, a política e a “comunidade”: a polícia na encruzilhada¹

Lúcio Alves de Barros

*Lúcio Alves de Barros é mestre em Sociologia e doutor em Ciências Humanas pela UFMG. Organizador do livro *Polícia em Movimento*. Belo Horizonte: Ed. Aspra, 2006.*

 lucba@terra.com.br

Resumo

Este artigo apresenta uma análise dos obstáculos enfrentados pelos policiais militares na introdução do policiamento comunitário. Analisa a bifurcação existente no imaginário da PM entre o “mundo civil” dos paisanos e o “mundo militar” dos policiais militares. A partir da pesquisa etnográfica desenvolvida em um Batalhão, na região de Belo Horizonte, identificaram-se a politização do programa, a resignação na aceitação dos princípios por parte dos policiais e a manutenção de uma subcultura quase militar.

Palavras-Chave

Segurança pública. Polícia Militar. Polícia Comunitária.

“Essa polícia é pedintária”, “somos cachorros de guarda do Estado”, “somos mendigos do governo”, “estamos longe da comunidade”. Esses são alguns “desabafos” de policiais, tanto praças como oficiais, sobre o conteúdo de algumas atividades que cumprem no cotidiano. Esse artigo aborda as percepções, crenças, representações e ideário do policial militar acerca das ações gerenciais, administrativas e do trabalho que associam o PM aos acontecimentos cotidianos “da rua”, da política e da sociedade.

Esse artigo é fruto de observações da atividade policial, realizadas por cerca de um ano e meio, e corresponde à análise de 65 entrevistas com oficiais e praças. Foram ainda acrescentadas as entrevistas e o material resultado de pesquisas que vêm sendo efetuadas, por este autor, desde 1997, ano no qual a Polícia Militar de Minas Gerais teve suas atividades paralisadas por mais de dez dias.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira – devido à atualidade e ao constante debate nos meios acadêmicos – são discutidas as relações dos policiais militares com a sociedade, chamando-se a atenção para a emergência, maturação e desenvolvimento do que vem sendo denominado de “policia-mento comunitário”. O objetivo primordial

é verificar como os policiais perceberam a implantação dessa filosofia de policiamento e como foi o seu impacto no piso do batalhão.

Na segunda parte são problematizadas as mudanças no cotidiano dos policiais, a partir das diretrizes gerenciais implantadas no final da década de 1990. O interesse é apontar o imaginário dos PMs em relação aos desdobramentos de alguns programas e acontecimentos que vêm marcando e modificando a instituição. Em tais circunstâncias, foi significativo verificar a bifurcação do “mundo da polícia” e do “paisano”, bem como os efeitos perversos produzidos pela implantação do policiamento voltado para a comunidade.

Polícia e “comunidade”

O final dos anos 1980 abriu um longo caminho para a democratização das instituições no Brasil. Aos poucos, diante da opinião pública, notadamente as que pertencem ao Estado, essas instituições foram colocadas em questão. Há muito já se discute o papel da educação no desenvolvimento brasileiro e qual a função que realmente deve prestar as escolas e as universidades à sociedade. O mesmo caminho trilhou a política de saúde, que se rendeu ao modelo híbrido diante da incapacidade do Estado em manter padrões adequados de salubridade para todos. O final da década de 1970 e o início da seguinte foram mar-

cados pelo aumento da criminalidade e da violência nos grandes centros urbanos. No entanto, somente no final da década de 90 e início da seguinte é que a segurança pública tornou-se alvo de políticas e debates públicos. Ao ser colocada em xeque, curiosamente, a questão da segurança social tem colocado em discussão o papel das instituições repressoras do Estado, notadamente as funções da Polícia Militar.

Para que serve a polícia? Uma pergunta direta como esta (que certamente causa mal-estar a alguns) pode resultar, de acordo com o senso comum, em diversas respostas. Não obstante, tanto nas academias como nas pesquisas institucionais e de políticas públicas as respostas parecem diferentes. Assim, dois grandes grupos podem ser formados em torno de duas ideias básicas. O primeiro englobaria aqueles que defendem a centralidade da ação policial no combate à criminalidade, na repressão da iminência de crimes e da violência, no qual é fácil localizar os defensores de políticas públicas de conteúdo repressivo. Ao aparato policial caberiam atitudes enérgicas, violentas e brutais contra o que entendem como criminalidade, violência e desordem pública. A repressão pura e simples, baseada em códigos e regras, longe de verificação e controle é o antídoto indispensável para barrar as “ondas” de criminalidade que assolam as metrópoles urbanas.

No outro grupo estariam os atores que defendem a ideia de que as funções de combate e controle da criminalidade, da violência e da desordem urbana não devem ser exclusividade das instituições repressoras do Estado. Pelo contrário, como a criminalidade e a violência são fenômenos “normais”, é logicamente necessário pensar que múltiplas são as causas para a sua

ocorrência. Em tais circunstâncias, não cabe somente à polícia a função de controlar o aumento da criminalidade ou a maturação de fenômenos violentos. Todos somos cúmplices ou participantes de uma nova empreitada: a obrigatoriedade e necessária participação da “comunidade” que se faz presente em organizações não-governamentais, órgãos públicos e ações voluntárias.

Nos dois grupos mencionados, é possível encontrar um bom número de autoridades públicas, judiciárias, formadores de opinião, acadêmicos e administradores de polícia. O debate sobre a temática exposta é sempre “esquentado” quando as eleições estão próximas, quando a violência e o crime chegam a cifras espetaculares e invadem o espaço midiático, em casos de brutalidade ou de exageros da ação policial, no controle de grandes multidões ou de desordens públicas, ou mesmo no aparecimento de crimes de colarinho branco ou de grandes e pequenos delitos que envolvem o crime organizado. Longe das controvérsias, o fato é que o crime tornou-se, nos últimos tempos, um problema público que não deixa, consoante as palavras de Beato (1999, p. 14), de carregar o seu conteúdo dramático:

É um aspecto dramático do problema do crime no Brasil que ele venha a ser objeto da atenção de nossos governantes somente quando ultrapassa os limites estruturais aos quais está tradicionalmente confinado. Quando estende-se à classe média e à zona sul, imediatamente soam os alarmes da mídia e a indignação das elites. Nesse momento, as pessoas põem-se a especular a respeito das causas da criminalidade a fim de combatê-la.

Muitas são as causas a serem especuladas e uma delas, tal como evidencia o autor men-

cionado, é a concepção de que o crime estaria associado ao desemprego, à pobreza, à marginalidade e ao forte processo migratório por que passaram os grandes centros urbanos. Longe dos mitos, há muito refutados por estudos acadêmicos (COELHO, 1978, 1987; PAIXÃO, 1990), é fato que a criminalidade aumentou (PAIXÃO, 1981, 1988; COELHO, 1987; BEATO, 1998; ADORNO, 1993; CALDEIRA, 2000) por mais paradoxal que possa parecer, no período democrático após 21 anos de regime autoritário (1964-1985) (PINHEIRO, 1996, 1997, 1998; PERALVA, 2000; BELLI, 2004). Nesse cenário veio à tona a crise de todo o sistema judicial e com ela a desconfiança que marca boa parte da população. Essa desconfiança atingiu em cheio as instituições repressoras do Estado, principalmente a parte visível que anda pelas ruas, a Polícia Militar.

Re-significar a polícia? Como?

Não é ingênuo afirmar que a crise institucional e política que assolou as polícias militares ganharam vida após eventos dramáticos, possivelmente evitáveis, que sacudiram os órgãos e os formadores de opinião. Entre muitos acontecimentos, alguns receberam notoriedade dos meios de comunicação, tais como o massacre na Casa de Detenção do Carandiru (São Paulo, 1992), o ocorrido em Vigário Geral (Rio de Janeiro, 1992), a chacina na Candelária (Rio de Janeiro, 1993), a matança no Eldorado dos Carajás (Pará, 1996), o espancamento de cidadãos na Favela Naval em Diadema (São Paulo, 1997) e a ação desastrosa dos policiais no caso da linha 174 no Rio de Janeiro, em 2000.

A esses acontecimentos, podem-se acrescentar as denúncias de corrupção no aparato de se-

gurança de um importante estado brasileiro, a ponto de um secretário ser demitido por denunciar a perigosa existência de uma “banda podre na polícia” (O GLOBO, 2000, SOARES, 2000; ADORNO; SOARES, 2000) e o período de greve das polícias militares aberto em 1997 em Belo Horizonte (BARROS et al., 2006). Esses acontecimentos, além de fortalecer a desconfiança do público em relação à polícia, colocaram em pauta temas distantes das organizações policiais em tempos de democracia, como a profissionalização, a qualificação, o treinamento, o papel dos órgãos de polícia em relação à manutenção e garantia dos direitos humanos, enfim, a competência da polícia em atuar em casos de criminalidade, desordem e violência.

A reação das autoridades, tanto de políticos oriundos da “esquerda” como de alguns conservadores associados aos princípios democráticos, caminhou no sentido de modificar e dar maior prioridade e importância aos órgãos do sistema judicial (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997). No caso da Polícia Militar, não foram poucos os estados que implementaram o que vem sendo chamado de “policimento comunitário”.

As primeiras experiências de mudança das organizações policiais no Brasil ocorreram no final dos anos 1980. É conhecido o trabalho do coronel da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Carlos Magno Nazareth Cerqueira, cruelmente assassinado em 14 de setembro de 1999. O livro dedicado à sua memória – *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia* (2001b) – traz os textos que retratam a experiência e concepções do autor acerca das mudanças por que passava o país e, por consequência, a polícia, revelando obstáculos, mitos e

problemas que as organizações policiais deverão resolver, modificar ou mesmo abandonar. Contudo, não são poucas as experiências que vêm se acumulando no país. Sabemos da *polícia interativa* em algumas cidades do Estado do Espírito Santo (experiência iniciada no final da década de 1980), no Rio de Janeiro, principalmente em Copacabana (início do decênio de 1990) e no Estado de São Paulo (final dos anos 1990). Em Minas Gerais, o policiamento comunitário começou em Belo Horizonte a partir de 1993 e, tal como indica Beato (2001, p. 3), “as primeiras experiências [...] não atingiram o objetivo de aumentar a confiança e a credibilidade pública na polícia, e tampouco de garantir segurança com a prevenção e diminuição de crimes”.

No que diz respeito aos obstáculos externos que vem enfrentando a implantação do policiamento comunitário, destacam-se o despreparo e a resistência da população em participar efetivamente do programa; a baixa confiança no policiamento há tempos feito em algumas regiões; o desconhecimento das autoridades políticas; a descontinuidade de sua inserção na comunidade, devido principalmente às mudanças no campo político e social; a dificuldade em atingir certas áreas da comunidade, notadamente aquelas nas quais reside a maioria da população de baixa renda; a pequena visibilidade dos efeitos do programa; a não-integração das instituições do sistema judicial; e, por fim, a escassez de recursos materiais e humanos próprios para viabilizar toda filosofia do policiamento voltado para a “comunidade”.

Quanto aos fatores internos que interferem na implantação desse policiamento, à distância histórica que separa o policial das pessoas “à paisana”, acrescentam-se a resistência dos policiais

de participarem do programa; a desconfiança em relação ao controle externo exercido por instituições e pela comunidade; a não-incorporação de todos os escalões da polícia aos princípios do policiamento comunitário e sua respectiva aceitação; a resistência dos policiais “de ponta” em modificar as ações reativas em favor das atividades preventivas (fato que pode estar associado ao grande rodízio dos policiais nas regiões das cidades); o apego exagerado aos princípios do militarismo; a falta de indicadores de avaliação e supervisão de resultados; e a precariedade das instâncias organizacionais no que diz respeito a divulgação, desenvolvimento de mecanismos pedagógicos e recursos materiais na implantação do programa (MUNIZ et al., 1997; MESQUITA NETO, 1998; SOUZA, 1999; SOARES, 2000; LARA, 2000; BEATO, 2001).

Os obstáculos mencionados, contudo, não podem ser avaliados isoladamente. Souza (1999) identificou boa parte desses problemas em estudo sobre o 22º Batalhão de Polícia em Belo Horizonte. As limitações impostas por sua pesquisa, ressaltando somente a implantação do programa, inviabilizou a percepção da pesquisadora de outros determinantes que, de uma forma ou de outra, interferem na relação do policial com a “comunidade”. Na realidade, existem diversos fatores que interferem em uma maior aproximação do policial militar da sociedade. Muitos desses obstáculos foram observados por Beato (2001, p. 3), que asseverou, com contundência, que:

A aproximação entre polícia e comunidades tornou público a precariedade de recursos materiais e a ineficácia da organização policial em resolver sozinha os problemas de criminalidade e garantir segurança pública. Além

disso, o conceito de polícia comunitária não foi incorporado por todos os membros da organização, como um valor a ser seguido capaz de transformar a forma de pensar e operacionalizar a ação policial, sendo alvo de tensão e resistência pela maioria dos policiais. Na prática, a polícia comunitária tornou-se um programa isolado, ficando o policiamento comunitário restrito a algumas unidades de polícia. A ênfase nas parcerias logísticas contribuiu para a inversão do conceito de polícia comunitária passando a ser identificado como estratégia organizacional alternativa para suprir o parco investimento Estatal na segurança pública. O impedimento legal das parcerias logísticas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais consolidou o descrédito público compartilhado por grande parte de membros da organização e da população em geral em relação a esta primeira experiência de polícia comunitária.

O desabafo do autor comporta muitas evidências empíricas que serão vistas a seguir. Não obstante, existem outros fatores que impedem o melhor gerenciamento, a efetivação do programa ou mesmo a maior aproximação da polícia com a comunidade. O que pensam os policiais no *chão dos departamentos* do batalhão? Como percebem as mudanças pelas quais perpassam a organização policial militar e a aproximação crescente da sociedade civil organizada? Em que medida os policiais acreditam na possibilidade de mudança do fazer policiamento ou mesmo de mecanismos associados à administração organizacional?

Evidentemente, elementos internos e externos do cotidiano policial não estão dissociados.

As respostas para tais asserções podem contribuir para o debate. Souza (1999) partiu de elementos empíricos recolhidos em um batalhão. Beato (2001) lançou mão de dados agregados, revelando os obstáculos para a implantação do policiamento comunitário em Belo Horizonte. Para responder às questões propostas, utilizam-se, aqui, os dados coletados em trabalho etnográfico efetuado em um batalhão na capital de Minas Gerais, situado em uma importante região de Belo Horizonte e que conta com, aproximadamente, 900 policiais militares distribuídos nas companhias e seções administrativas. Em sua área residem cerca de 500 mil habitantes (BARROS, 2005). É evidente que não existe a pretensão de generalizar as informações encontradas; o interesse, nesse contexto, é apenas verificar o *modus operandi* de um quartel, mergulhar nos mecanismos e no mundo operacional da administração cotidiana da polícia, além de verificar as relações entre comando e comandados, polícia e sociedade e o mundo policial interno e as mudanças políticas que estão afetando o seu cotidiano.

“Polícia comunitária? Sei mais ou menos, mas o que é isso mesmo?”

O subtítulo em destaque, retirado da fala de um dos policiais que trabalha na área administrativa do quartel, é o retrato do que se observa nas instâncias organizacionais do Batalhão. Essa frase, proferida por uma policial feminina (PFEM), não deixa de ser um indicativo de que muitos policiais não conhecem o significado do policiamento voltado para a “comunidade”. A questão torna-se mais instigante porque não somente ela desconhecia o programa, mas também muitos PMs haviam “ouvido falar”, outros prestaram um pouco de

atenção “no dia da instrução”, vários ficaram sabendo “pela televisão” e muitos entrevistados souberam “porque o comando mandou”.

Esse negócio de polícia comunitária, que me parece ser uma ideia interessante, surgiu em 1993 ou 1994, se eu não me engano. Mas quem mandou brasa nisso tudo foi o “comandante”. Ele chegou e já foi colocando isso aí em prática. Eu até fui na universidade uma vez, respondi uns questionários lá. Um pergunta que nem li direito e depois cai fora. Lá tinha esse negócio. Depois o pessoal ficou sabendo na instrução. Mas foi muito pouco. No batalhão quase não se fala. O negócio pega é nas companhias, e também não está lá essas coisas. (entrevista – segundo sargento, com 21 anos de serviços prestados à PMMG).

A fala do experiente policial revela as representações vigentes no batalhão, principalmente dos PMs mais experientes. De fato, as primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte surgiram em 1993, mas ganharam força em 1999, com a implantação do programa Polícia de Resultados (BEATO, 2001). Esse programa transformou-se em “diretriz” básica para a polícia em 2002 (POLÍCIA MILITAR DE MI-

NAS GERAIS, 2000a, 2002), mas, desde o final da década de 1990, produziu várias mudanças de ação no interior da Polícia Militar. As principais características do programa são resumidas por Beato (2001, p. 4) da seguinte maneira:

A “Polícia de Resultados” tem como princípios norteadores de sua ação: regionalização e descentralização das atividades de policiamento ostensivo; utilização de ferramentas de geoprocessamento da violência, criminalidade e análise das características Sócio-econômicas das Subáreas das Companhias; avaliação de resultados e estabelecimento de metas quantitativas a serem atingidas; desenvolvimento de parcerias comunitárias através dos Conselhos de Segurança. O policiamento comunitário insere-se aqui como uma das bases de sustentação de uma perspectiva mais ampla de redefinição de serviços policiais.

A relação com a comunidade é colocada como primordial. Para isso, o comando da PMMG criou 25 Conselhos Comunitários de Segurança Pública chamados pelos executivos de polícia de Consep. O Quadro 1 apresenta os objetivos que foram seguidos para a implantação dos conselhos (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS, 2000b):

Quadro 1
Metas para os Conseps

Ações	Descrição	UEOp Responsável
Ação 01	Treinamento dos comandantes e oficiais subalternos de Cia. para atuação comunitária no modelo Consep.	CRPM
Ação 02	Otimizar, através da comunicação, a atração de pessoas de boa vontade e índole para participarem dos Consep – cadastramento.	UEOp de área
Ação 03	Desenvolver e implantar os Consep.	UEOp de área
Ação 04	Desenvolver e implantar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendidos pela PMMG, bem como suas reclamações e sugestões.	UEOp de área
Ação 05	Promover eventos comunitários que fortaleçam os vínculos da polícia com a comunidade e o valor da integração de esforços na prevenção criminal.	CRPM UEOp de área
Ação 06	Desenvolver e implantar programas de instrução e divulgação de ações de autodefesa às comunidades.	UEOp de área
Ação 07	Desenvolver programas de atendimento a problemas sociais persistentes com implicações policiais.	UEOp de área

Muito trabalho, tempo e recursos foram gastos para implantação desse projeto. Vale ressaltar a presença e a cooperação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Fundação João Pinheiro nesse processo, bem como do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Crisp, da UFMG, que formou cerca de 400 pessoas, logo na primeira turma de lideranças comunitárias (BEATO, 2001).

No batalhão em questão, as cinco companhias receberam as determinações de criação do Consep. Durante a pesquisa, em três companhias os conselhos se organizavam precariamente e não eram poucos os conflitos entre policiais e a “comunidade”, principalmente em relação à atuação de determinadas lideranças comunitárias. Uma avaliação geral foi feita por Beato (2001). Nesse artigo, deixando clara a sistemática da pesquisa, a discussão se atém somente às representações, categorias de pensamento e comportamentos dos policiais acerca da emergência e maturação do programa que, de uma forma ou de outra, trouxe a “comunidade” para o imaginário dos policiais.

Comando e comandados: um mundo de relações sociais

Um dos pontos interessantes a salientar parte das observações efetuadas em várias localidades e situações no batalhão. Raros são os momentos de discussão sobre o programa de policiamento comunitário. Na realidade, os projetos dos comandantes da Polícia Militar recebem pouco ou (quase) nenhuma atenção dos policiais no piso dos departamentos. Por motivos óbvios, as “recomendações do Estado Maior chegam rápido aos comandantes oficiais subalternos”, mas tudo indica que recebem pouca atenção ou são

desprezadas pelos policiais que atuam “na ponta” ou nas mesas da administração.

A história do projeto Polícia de Resultados, que agrega o policiamento comunitário, não é diferente. Os policiais que receberam as primeiras recomendações do comando afirmaram que se esforçaram nas instruções semanais para passar, aos seus subordinados, as iniciativas oriundas “do pessoal do ventilador e do cafezinho”. Alguns oficiais, sargentos, cabos e soldados, cinicamente, aparentaram “comprar” a ideia e seguir à risca o que estava sendo estipulado. As instruções feitas sobre a temática não surtiram efeito. Aos policiais “de ponta” não foram distribuídos materiais didáticos. Muitos procuraram “saber mais” e não conseguiram maiores informações nos corredores dos quartéis. Policiais que efetuaram cursos ou “que ficaram sabendo” sobre o assunto resistiram aos princípios do programa. Primeiro, porque acharam incompatível com o cotidiano administrativo. Segundo, porque não acreditaram que a comunidade é competente para auxiliar a polícia.

Cumprir reter mencionar que, no imaginário coletivo do grupo em observação, o que existe é a percepção de que “mais uma política está sendo feita” e, em pouco tempo, “uma outra será colocada no local” (entrevista – capitão com 18 anos de serviços prestados à PMMG).

Olha, a polícia comunitária é uma coisa muito boa. Mas do jeito que está é difícil. De repente o comando liga para cá, num final de semana, e diz: “Segunda-feira quero vocês com um representante para atuar no Consep aí na região. Esse vai ser o presidente”. Rapaz,

todo muito saiu correndo e todo mundo estava lá com um representante que virou do dia para a noite o presidente do conselho. E é aí que está o problema. Nem todos têm o perfil e o mesmo pensamento do que é a polícia comunitária. Uns utilizam isso como política, querem mandar na polícia e, às vezes, até atrapalham o nosso trabalho. Mas tinha que sair. Foi tudo muito precipitado, mais saiu (entrevista – capitão, com 19 anos de serviços prestados à PMMG).

Os oficiais, principalmente os que acreditaram na proposta do policiamento comunitário, afirmaram “que, na polícia, algo tinha que ser feito. De algum lugar tinha que começar e foi pelo Comando Geral” (entrevista – capitão com 18 anos de serviços prestados à PMMG). Essa concepção de que “algo deve começar em algum lugar e em certo espaço” não é privilégio das organizações policiais. Em órgãos públicos civis e privados esta prática é comum, principalmente quando se modificam os lugares dos atores que têm poder de agenda. Como exemplo dessa prática, basta lembrar as mudanças políticas nos primeiros períodos de um “novo” governo para verificar como programas recebem novas roupagens. O mesmo pode ser verificado no setor privado, que caminha, muitas vezes, não pelas mudanças do mercado, mas pelo sabor do juízo e dos desejos dos proprietários.

No campo da política, é razoável supor que as estratégias de gerenciamento seguem as normas daqueles que possuem o poder de agenda para modificar a organização. Não é por acaso que a *versão do programa do policiamento comunitário* sempre é associada ao comando do coronel na situação vigente. Por outro lado, é preciso chamar

atenção para aqueles policiais que viram nessas estratégias de policiamento interesses políticos e de maior envergadura. No entanto, alguns entrevistados sabem que a “polícia comunitária é uma boa”, afirmam que é a polícia dos países democráticos e desenvolvidos e que, “se a PMMG fizesse da forma correta, seria melhor para todos os policiais”. O uso político da organização é que, aparentemente, emerge como algo indesejável. Para a maioria dos policiais entrevistados, “existem pessoas que querem usar a PM como trampolim político” e esse objetivo não se revela somente na introdução de novas estratégias de policiamento. As atividades dos policiais deputados também são lembradas nesse contexto.²

As reações sobre o uso político da organização em relação ao policiamento comunitário, contudo, devem ser percebidas com cuidado, haja vista que os PMs mais antigos, que possuem mais de 25 anos de serviço, ao falarem do policiamento comunitário, lembram da experiência do PPO (Posto de Policiamento Ostensivo), que faz parte da primeira tentativa de policiamento comunitário na capital.

Essa ideia surgiu no Japão e consistia de um “miniquartel” que funcionava em vários bairros da cidade. Nestes pequenos “quartéis”, moravam os policiais com os seus familiares que, por residirem na área, passavam a conhecer os integrantes da comunidade. A ideia ganhou força em Uberlândia, Uberaba e Belo Horizonte (CORTES COSTA, 198?) e, de acordo com os policiais, teve fim no governo Newton Cardoso (1987-1991). As experiências desse policiamento estão nos relatos, principalmente, dos policiais “que têm um maior tempo de casa”.

Não se pode afirmar que o surgimento de uma “nova geração”, tal como defende Muniz (1999) em seu trabalho no Rio de Janeiro, tenha sido o determinante das metamorfoses que estão ocorrendo na polícia em Minas Gerais. Muitos estudos e escritos de coronéis, a maioria já publicada na revista *O Alferes*, mostram elementos de mudança. Tudo indica que os “velhos” e os “novos” oficiais, com a transição democrática, foram modificando seus princípios e práticas, e o policiamento comunitário nada mais “foi do que uma das ideias que ganharam vida no novo jogo institucional que a polícia teve que se inserir” (entrevista – coronel reformado da PMMG).

Em tais circunstâncias, é significativa a percepção dos PMs sobre *a versão mineira de polícia comunitária*. Mesmo os policiais mais antigos já perceberam que a associação entre polícia e “comunidade” se faz necessária e não são poucos os que têm a ciência dos itinerários que devem percorrer a organização, após a transição e definição da ordem democrática.

A polícia comunitária é uma coisa legal. Veio dos Estados Unidos da América essa ideia. Mas lá tudo é diferente, não é igual aqui não. Tem um monte de polícia e uma comunidade que ajuda o pessoal. E não tem esse negócio de política misturada. Aqui está tudo misturado e a sociedade nem sabe direito o que a gente faz. Povo civilizado é outra coisa. Aqui não tem jeito não. O negócio termina é numa “pedição” danada (entrevista – cabo com 16 anos de serviços prestados à PMMG).

Eu já trabalhei no policiamento comunitário. É uma integração da polícia com os comercian-

tes, com as pessoas nas residências. Isso é muito bom. O policiamento comunitário foi implantado pela Polícia Militar há cerca de uns 10 anos atrás, que eu me recordo, ou um pouco mais de 10 anos, e trouxe muitos bons resultados de integração entre o povo. Entre o público externo e o público interno. Houve muitos furtos e vários bandidos foram presos e, realmente, seria o modelo ideal (entrevista – cabo com 24 anos de serviços prestados à PMMG).

Contudo, as limitações e resistências ao programa foram colocadas em evidência pelos entrevistados: “os participantes do Consep não são mais especiais do que os outros”, “Eles não sabem fazer polícia”, “Eles querem ensinar a gente”. Esses são os relatos dos policiais. Praças e oficiais são quase unânimes nessas afirmações. A participação da “comunidade” deve ser limitada. A população deve ter o conhecimento “de que não é a polícia”. Para os PMs, existe uma “certa confusão” acontecendo em muitos dos conselhos de segurança pública em relação às atividades policiais, a ponto de algumas lideranças confundirem o seu papel.

A relação com a população é complicada porque você tem o aumento, a interferência no trabalho policial. A sociedade vai exercer maior controle. Acho que deve ter é parceria, uma maior interação e não interferência em nosso trabalho (entrevista – terceiro sargento com 12 anos de serviços prestados à PMMG).

Sobre a reação dos seus comandados um oficial asseverou que:

Eles não veem com bons olhos a interferência (da “comunidade”). Às vezes, dentro do quar-

tel, “pessoas”, entre aspas (movimento com as mãos), ditando regras para o cumprimento das missões. Isso aí, a tropa tem um receio muito grande. Isso aí vem desde antigamente. Tem mudado um pouco, mas a gente observa que eles não veem com bons olhos (a “comunidade”) entrando com normas dentro da Polícia Militar (entrevista – capitão com 18 anos de serviços prestados à PMMG).

Os depoimentos descritos, entre tantos outros, revelam a distância, a desconfiança e o receio do policial em relação à “comunidade”, ou mesmo um certo preconceito e visão negativa do que a população representa para a polícia. Em geral, a comunidade é entendida como a presença do paisano ou do civil no interior ou nas ações desenvolvidas pela polícia. Percebidos com desconfiança, os paisanos são divididos em “pessoas de bem” e “pessoas que não devem ter o mínimo de confiança”. A seguir, examina-se como ocorre essa relação.

A “comunidade”, o “mundo civil” e a polícia

Muitas ideias e experiências sobre o policiamento comunitário no Brasil tiveram como principal base o livro de Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux (1994). A partir desse trabalho, muitas apostilas, relatórios, documentos e pesquisas foram feitos. Didático e de leitura fácil, a obra traz a “filosofia” do policiamento voltado para a comunidade, revelando, entre outras coisas, os desafios a serem enfrentados, os atores que devem ser mobilizados, a questão da responsabilização dos policiais, a importância da confiança, da cortesia, da coleta de informações, seleção, treinamento de pessoal interno

(para o policial recém-chegado, em campo e em serviço) e externo e os critérios para as rondas, identificação de problemas e supervisão.

A forma de implementar traz diversas características do que se entende por esse programa. Os autores produziram, para melhor implantação e gerenciamento dessa filosofia, dez princípios básicos que “devem estar presentes em todas as políticas, procedimentos e práticas associadas ao policiamento comunitário”. Grosso modo, segue um resumo dos princípios delineados por Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 9- 5):

1 – Filosofia e estratégia organizacional – o policiamento comunitário é, ao mesmo tempo, uma filosofia (uma maneira de pensar) e uma estratégia organizacional (uma maneira de desenvolver a filosofia) que permite que a polícia e as pessoas da comunidade trabalhem juntas para resolver os problemas oriundos da criminalidade.

2 – Comprometimento com a Concessão de Poder à comunidade – todos no departamento de polícia devem contribuir para a prática da filosofia de participação no poder. Essa prática exige mudanças profundas, pois se concentra na necessidade de resolução de problemas da comunidade. Além disso, exige o maior comprometimento e autonomia dos policiais operacionais tendo como consequência o maior respeito por suas ideias.

3 – Policiamento descentralizado e personalizado – os departamentos de polícia devem investir em um novo tipo de policial operacional, visando uma ligação direta entre a polícia e as pessoas da comunidade. Aos poucos, os policiais devem ser liberados das chamadas pelo rádio podendo, gradualmen-

te, ter maior contato diário e pessoal com as pessoas a que serve.

4 – Resolução preventiva de problemas, a curto e longo prazo – cabe à polícia, juntamente com a comunidade, explorar novas soluções criativas para as preocupações que afligem esse grupo de pessoas. Os policiais atendem a chamados e também realizam prisões, mas devem ultrapassar essas práticas e desenvolver e monitorar iniciativas mais abrangentes. O policial atua como “ombudsman” da comunidade e funciona como elo entre cidadão e instituições públicas e privadas.

5 – Ética, responsabilidade e confiança – um novo contrato deve ser feito entre polícia e cidadãos. Um contrato que afasta a apatia e a possibilidade de criação de vigilantes. O respeito mútuo e a criação de confiança desafiam as pessoas a aceitarem a responsabilidade pela qualidade de vida da comunidade. O policiamento comunitário significa que os cidadãos serão estimulados a cuidar por si próprios de suas preocupações menores, liberando a polícia para outras atividades.

6 – Extensão do mandato policial – adiciona-se ao papel repressivo da polícia as ações de prevenção. Como a polícia é uma organização que atua 24 horas por dia, esse aspecto tende a ampliar o seu escopo de ação.

7 – Ajuda para as pessoas com necessidade específica – trata-se de garantir novos caminhos para valorizar a vida das pessoas mais vulneráveis – jovens, velhos, minorias, pobres, deficientes, sem teto. O objetivo é a prevenção do crime e melhores relações com a comunidade.

8 – Criatividade e apoio básico – a ideia é apostar nas tecnologias sem deixar de lado os recursos humanos. Aos que trabalham na

linha de frente o policiamento comunitário garante confiança, sabedoria e experiência para levar a efeito novas abordagens para problemas contemporâneos.

9 – Mudança interna – cabe ao policiamento comunitário envolver todo o departamento que fornece informações e esclarecimentos sobre os problemas da comunidade. Além disso, consegue apoio da comunidade para os objetivos gerais do departamento.

10 – Construção do futuro – à comunidade é fornecido um serviço policial descentralizado e personalizado. O policiamento comunitário reconhece que a polícia não pode impor ordem na comunidade de fora para dentro, mas que as pessoas devem ser encorajadas a pensar a polícia como um recurso útil para a solução de seus problemas. Não é uma prática a ser implantada e depois abandonada.

Muitas palavras e possibilidades de conceituação transformam qualquer experiência de policiamento em grandes empreendimentos administrativos. Todavia, é bastante redundante e difícil de conceituar o policiamento comunitário (MASTROFSKI, 2002), o qual, segundo Monjardet (2003, p. 265), não foi incorporado de forma significativa sequer nos estados norte-americanos. Além disso, é complexo o conceito de “comunidade”, em geral entendido como um conjunto de pessoas que possuem os mesmos interesses e ideais. Conceito abstrato e de difícil verificação empírica, a “comunidade” recebe no mundo cotidiano do policial outras nomenclaturas. Acrescentando informações ao que foi mencionado anteriormente, a “comunidade” é percebida como “sociedade”, “população”, “mundo do paisano” e do “civil”. Essa compreensão do mundo real

é, provavelmente, um dos obstáculos a serem enfrentados pelos administradores de polícia.

Longe das dificuldades do gerenciamento, é forçoso chamar atenção para a divisão de concepções que os autores têm seguido no intuito de compreender os problemas pelos quais estão passando as organizações policiais. Para efeito de explicação, é comum encontrar uma interessante bifurcação nos estudos. Com o objetivo de atentar para o policiamento comunitário e verificar as mudanças policiais, os autores têm lançado mão do que entendem por policiamento profissional ou tradicional. Em outras palavras, em jogo estariam duas visões antagônicas do *fazer policiamento*: o policiamento profissional *versus* o policiamento comunitário (KELLING; COLES, 1996; DIAS NETO, 2000; CERQUEIRA, 2001a, 2001b; MOORE, 2003; GOLDSTEIN, 2003).

O primeiro se caracteriza pela burocratização interna de funções e atividades rotineiras, e a divisão do trabalho é composta por regras fixadas e padronizadas normativamente. Um conjunto de normas inflexíveis orienta os participantes da organização tanto nos acontecimentos do dia-a-dia nas vias públicas, como nas relações entre as patentes no interior da organização. Esse policiamento segue certos padrões e rituais de trabalho, fixando suas atividades na aplicação da lei e nas reações dos atores sociais que acionam o patrulhamento (daí a importância do telefone) e, em momentos espetaculares, agindo repressivamente. O crime aparece como o principal fenômeno a ser combatido e perpassa, no imaginário organizacional, a representação de que a criminalidade, a violência e a manutenção da ordem são problemas somente da polícia.

Em relação ao policiamento voltado para a comunidade, vale frisar que os autores apostam na maior flexibilidade administrativa da corporação, na descentralização, desburocratização e utilização do trabalho de civis nas atividades. Essa maleabilidade interna tem ressonância nas ações cotidianas levadas a efeito nas vias públicas, já que os policiais ficam liberados para atuar somente na atividade-fim, colocando em segundo plano a atividade-meio. Além disso, o policial torna-se “auxiliar” e participante da “comunidade” (DIAS NETO, 2000, p. 55-94), abrindo a possibilidade de maior participação do público nas ações policiais e de configuração de parcerias com outras instituições. O policiamento comunitário ainda tem por alicerce o uso de novas tecnologias de informação e processamento de dados. Finalmente, as ações policiais são voltadas para a prática da prevenção, e as entidades policiais não aparecem como organizações privilegiadas e as únicas responsáveis pelo combate à criminalidade e violência.

Os “modelos” propostos, utilizados nas pesquisas como mecanismos heurísticos, na realidade, estão mesclados no cotidiano policial. Não era novidade os policiais afirmarem nas festas, jogos e atividades administrativas que há muito a polícia já trabalhava na comunidade ou no trabalho repressivo, próprio do policiamento tradicional. Os policiais que vieram ou que passaram alguns anos no interior do Estado dizem que atuavam conforme os princípios do policiamento comunitário, privilegiando as relações face a face com os moradores da região. São experiências vividas e que, certamente, fazem parte do que seria um policiamento de proximidade ou cívico.

Contudo, a resistência dos policiais reside no “perfil da sociedade” que temos. Difícil encontrar policiais de baixa ou alta patente que acreditam em mudanças substanciais no cenário político e social brasileiro. O “mundo político é dos ladrões de colarinho branco”. A “justiça está podre”. “A polícia civil é corrupta, não tem hierarquia e muito menos disciplina”. E a sociedade, que eles entendem como “comunidade”, “agora quer é mandar no como devemos policiar nossas regiões”. A seguir, são analisadas duas percepções dos policiais sobre o que chamam de “mundo dos civis”.

Adeus ao paisano?

Celso Castro (1990), ao pesquisar o grupo de cadetes das Agulhas Negras, apontou algo que há muito era percebido pelo senso comum. Os militares, no caso os profissionais do Exército, dividem o mundo, já no curso de preparação, em dois grandes blocos: o dos “paisanos” e o dos militares. Não parece ser tão relevante esse tema surgir como “descoberta científica”. Muito já se falou da constituição de subculturas, ou culturas forjadas institucionalmente por determinados atores, e não há novidades nesse caminho. Contudo, é real que certas instituições se esforçam para separar o mundo “profano”, “cruel” e perigoso daquele mundo que “disciplina”, alicerçado na hierarquia, em valores, regras claras, verdadeiras e coerentes com o funcionamento institucional. Isso é constatado não somente em quartéis. Manicômios, presídios, conventos e bordéis carregam suas próprias regras (GOFFMAN, 1992).

No caso da PM, muitos são os estudos que apontaram a contaminação ou mesmo o transporte de mecanismos, regras, preceitos

organizacionais e normas do Exército para a constituição da Polícia Militar. Esse transporte de ideias teria forjado uma organização longe da sociedade. Em vez de constituir um mecanismo de controle da desordem, a polícia brasileira teria servido muito mais para reprimir o que se convencionou a chamar de “classes perigosas”, do que realmente proteger a sociedade e barrar o avanço da criminalidade (BRETAS, 1997; HOLLOWAY, 1997).

Essas observações partem da ideia de que a polícia foi, e ainda é, algo parecido e muito próximo ao que foi ou é o Exército. A polícia não teria se erguido sem a militarização de suas atividades. Bastaria constatar, para isso, o conjunto de treinamentos que o policial recebe no batalhão. Tal como um preparo para a guerra, soldados e aspirantes recebem instrução e treinamentos físicos próprios para combates em caso de conflitos armados. Rastejos em lamaçais, acampamentos, estratégias de guerra, exercícios em campos abertos e fechados, passagens em rios e uso de cordas, o cavamento de trincheiras, saltos de carros de combate, sem falar das instruções de moral e cívica, requisitos primordiais de fomento de amor à pátria, à ordem e ao progresso da nação. Não é útil ir tão longe para verificar que muito do que se aprendeu nas academias de polícia está distante dos acontecimentos produzidos nas vias urbanas. Consoante as palavras de Muniz (1999, p. 155-156 – grifos da autora):

O que os PMs sabem não está ordenado em um formato científico, não aparece quantificável ou traduzido nas estatísticas, não pode ser provado com números, tabelas e gráficos. Este saber atrelado ao episódico, constrangido pelas contingências, parece resistir à padronização. Ele está

ali em cada evento, na memória prodigiosa de cada policial. Ele é parte indissociável da trajetória de vida e das experiências individuais vividas por um personagem que deve aprender a observar – de um lugar em movimento (a ronda), de um lugar vigilante – “os outros” personagens que desenham o cenário urbano. Este tipo de saber descobre-se atento ao menor indício de “anormalidade”; ele está à procura do que se encontra “fora do lugar”, ele se põe em perseguição a tudo aquilo que pareça, à primeira vista, “incorreto”, “indevido” e “inadequado”.

Contudo, o treinamento dos policiais nas academias não está muito longe do que relativamente ocorre nos quartéis do Exército. Apesar de serem poucas, as mudanças significativas surgiram nos últimos tempos: tornou-se comum encontrar nos batalhões debates acerca dos direitos humanos, novas técnicas de abordagem, polícia de investigação e acuidade nas ocorrências. Mudar treinamentos parece ser um bom caminho e muitos oficiais acreditam na construção de uma nova forma de fazer policiamento. Contudo, as acepções encontradas no senso comum e no trabalho de Celso Castro (1990) a respeito da separação “paisano” e “militar” persistem no piso dos batalhões e nas atividades diárias dos policiais.

Você para mim é um paisano. Um suspeito. Na rua é assim que te vemos e te tratamos. As coisas parecem que estão mudando. Mas é muito pouco. O pessoal anda com medo e está difícil perceber quem são as pessoas de bem. E pior, nós temos farda. Somos muito visados na rua (entrevista – segundo sargento com 16 anos de serviços prestados à PMMG).

Você pode ouvir de tudo aqui dentro: reclamações contra os oficiais, contra o Estado, o trabalho que está ruim, a farda que temos que pagar ou sobre as viaturas que não funcionam, mas jamais você vai ouvir ou ver lá fora tais reclamações. O pessoal não deixa e defende a tropa e a instituição. Pode-se discutir aqui dentro, mas lá fora não. Pois sabemos que não existe no Estado, apesar de todos os problemas, instituição mais organizada (entrevista – segundo sargento com 19 anos de serviços prestados à PMMG).

O policial é, muitas vezes, diferente do paisano. Com a farda ele é uma pessoa, sem a farda ele é outra completamente diferente (entrevista – terceiro sargento com 12 anos de serviços prestados à PMMG).

A observação do cotidiano dos policiais revela esta bifurcação do “mundo civil”. Os PMs afirmam ter receio de sair de casa fardados. Várias vezes analisam empiricamente o aumento da criminalidade e da violência, chamando atenção para os descasos das autoridades, e como a sociedade carrega contornos fascistas e de destruição. Comentam ter poucos amigos, medo de morrer em emboscadas e salientam que a vida está em torno do mundo do quartel.

Eu não saio na rua desarmado. Até na padaria eu vou armado. Não sei quem são meus vizinhos? A maioria das pessoas não gosta de polícia. Temos que nos cuidar, senão amanhã eles pegam a gente (entrevista – soldado com quatro anos de serviços prestados à PMMG).

Na minha casa eu não convido qualquer um para entrar. Até gente do quartel, aqui,

eu tenho medo às vezes. Mas aqui eu sei que estão meus amigos. Lá fora não dá para acreditar nas pessoas. Meus vizinhos sabem que sou policial e eu evito que eles até me vejam (entrevista – cabo com 18 anos de serviços prestados à PMMG).

Quer uma coisa mais vexatória que entrar no ônibus por trás?? O pessoal já não gosta da gente e quando vê que a gente não paga, a situação fica até pior. Eu, às vezes, prefiro pagar para não sofrer esses constrangimentos. É melhor para mim também. Vai que alguém está armado, me vê e me dá um tiro (entrevista – segundo sargento com 12 anos de serviços prestados à PMMG).

Existem relações e comportamentos “paranoicos” entre os policiais. Desconfiam de tudo e de todos. No ambiente do batalhão, parecem mais livres, “sossegados” e “poderosos”. O mundo civil – como um outro mundo – é um espaço de sociabilidade conflituosa. O “inimigo” pode estar muito próximo da casa, sentado ao lado no transporte coletivo urbano, em uma festa, ou, em certos momentos, dentro do próprio quartel. Ao se tornarem coletivas, as “manias de perseguição” têm ressonância nas instruções. Oficiais e sargentos chamam atenção para o aumento da criminalidade. Lembram de muitos casos que ocorreram nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Buscam na memória episódios esporádicos acontecidos na capital e em outras localidades da região metropolitana de Belo Horizonte. Essas ações recebem novos ingredientes nos espaços de jogos e lazer. Sargentos, oficiais e praças relatam casos de PMs que são perseguidos por bandidos, nos quais tiveram suas casas ou de amigos arrombadas e

familiares perseguidos. A conjuntura de vida delineada pelos policiais, na maioria das vezes, é perigosa e tem-se a impressão de que a próxima vítima está por perto.

Um outro fator que merece destaque é que os policiais militares têm ciência da grave crise que invadiu as organizações do chamado sistema de defesa social (ESPÍRITO SANTO; MEIRELES, 2003). Apesar da “nova” política de segurança pública, a qual privilegia por meio do Igesp (Integração da Gestão em Segurança Pública) o trabalho integrado da polícia ostensiva com a polícia de investigação, os policiais militares asseveram que não confiam na Polícia Civil, pois sabem que, a qualquer momento, os marginais ou a arma apreendida estarão novamente na rua; além disso, já perceberam, há algum tempo, que “as prisões nesse país nunca funcionaram”. Em tempos de democracia e de “policiamento comunitário”, tais relações causam mal-estar. Para oficiais e praças, por mais paradoxal que possa parecer, “já não está certo não pensar a própria polícia como parte da comunidade” (entrevista – segundo sargento com 14 anos de serviços prestados à PMMG).

A resistência à “população” parece seguir elementos comportamentais de resignação. A sociedade para os policiais é “mal agradecida”, “não reconhece o nosso trabalho” e “só nos percebe quando colocamos a mão em alguém da família”. É preciso, nesse contexto, chamar atenção para os estudos sobre o policiamento comunitário que, muitas vezes, reduzem o problema aos determinantes e mecanismos de administração, relações de gerenciamento, responsabilização e fiscalização de atividades (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, 2002; MAS-

TROFSKI, 2002), que, embora sejam importantes no envolvimento do policial com a comunidade, não respondem à indignação e à resistência dos PMs configuradas em episódios ocorridos dentro e fora das agências policiais.

Não é necessário ir longe para perceber os constrangimentos internos que acompanham a inserção de projetos que objetivam aproximar a polícia do “paisano”. Como aproximar “desiguais”? Como envolver dois mundos que, na concepção de seus atores, estão distantes? Os relatos e as observações revelam um grupo formado por homens e mulheres que procuram um “inimigo”: um “marginal”, um “desigual”, um “excluído” que está fora das redes de sociabilidade construídas e aceitas socialmente. A polícia aparece como *superego* dos exageros e patologias do corpo social.

Nas narrativas dos policiais do batalhão em pesquisa, o mundo civil está repleto de problemas sociais que a polícia deve dar conta. No imaginário dos policiais pesquisados estamos em um mundo sem regras, sem respeito ao próximo, à pátria e ao país. Se, no passado, a Polícia Militar foi utilizada para identificar, reprimir e guardar o Estado das “forças malignas” da guerrilha urbana – a ponto de auxiliar o golpe de 64 –, nos dias atuais, a luta contra os guerrilheiros foi substituída por novos atores (PINHEIRO, 1982; PAIXÃO, 1995). Mudaram o país, as pessoas, o crime, os criminosos, as autoridades e está modificando a polícia. Mas em que medida? Difícil essa avaliação.

Anos se passaram e os treinamentos continuaram relativamente os mesmos. Não se

sabe se a polícia deve ou não continuar militar. Sequer temos um alicerce político capaz de levar a efeito importantes modificações no cenário da segurança pública.

No cotidiano das atividades policiais, contudo, as fardas ainda são elementos de diferença. Acredita-se na constituição de “culturas”, normas e regras próprias de um mundo separado, organizado e longe da desorganização do mundo civil. E mais, tudo indica que serão grandes os desafios. As resistências internas, as regras, normas informais e tácitas, há muito já aceitas, cristalizaram uma certa “razão de ser policial” (MUNIZ, 1999).

A metamorfose rumo ao que os administradores de polícia tem chamado de *um novo conceito de “ser” e “fazer” polícia ostensiva* está longe dos corredores escuros e salas de instrução mal equipadas de muitos quartéis e companhias. Não há consenso quanto às diretrizes políticas. Se não existe consenso no campo político, o que dizer da implantação de novas formas de policiamento que devem ser modificadas em tempos de democracia?

A “polícia pedintária” ou “esmolitária”

Não demorou muito para que os policiais dessem um novo nome à *versão do policiamento comunitário* efetuado em Belo Horizonte. Nas refeições, nos jogos, nos momentos de lazer, nas atividades coma a viatura e nas instruções, basta uma simples conversa com os PMs para que a concepção de uma “polícia pedintária” venha à tona. Mas essa percepção – dita na maioria das vezes em tom jocoso – é algo menor diante do que os policiais pensam do “mundo da política”.

A acepção de um policiamento comunitário não emerge para os policiais dissociada de interesse político, tal como muitos projetos que já foram levados a cabo pela PMMG. Nesse jogo de informações, marcado muitas vezes por desconhecimento, receio e indignação, os policiais se expressam por outras linguagens. Esquecem os programas e atacam o que acreditam ser o mundo da política e do poder. Quanto às práticas de solicitar recursos à sociedade, os policiais asseveram que:

O que me mata na polícia é ver o policial pedir. Pede-se tudo: de um pneu a uma casa. E com esse negócio de relacionamento com a comunidade o negócio piorou (entrevista – oficial com 15 anos de serviços prestados à PMMG).

Pedir as coisas à sociedade é a coisa mais triste na PM. Por isso sofremos muitas críticas, sem falar que não deixa se de ser um comportamento vexatório (entrevista – terceiro sargento com 12 anos de serviços prestados à PMMG).

Não aguento é pedir. É um tal de pedir as coisas que está danado. No trabalho diário o cara vai lá, no intervalo, e pede cafezinho. Veja só: vende a dignidade dele por um café. E assim ele começa a pedir. Pede na seção, pede na companhia, na rua e vai pedindo. Eu não me vendo (entrevista – segundo sargento com 14 anos de serviços prestados à PMMG).

A esses depoimentos, carregados de emoção, seguem outros que atacam “o mundo da política”, a “sociedade”, a ingerência na corporação, o desconhecimento das atribuições es-

tatais por parte das autoridades, a escassez de treinamentos, dificuldades de mudança e, por fim, a estrutura do sistema de defesa social.

Você quer saber de uma coisa: a Polícia Civil, o delegado, a Polícia Militar, o Ministério Público, esse bando de juizes estão é se (??) para a segurança pública. Todo mundo quer é ganhar mais, pegar o seu dinheiro, suas coisas, dá o horário para casa e ir embora. É isso que todo mundo quer (entrevista – primeiro tenente com dez anos de serviços prestados à PMMG).

Ninguém está nem aí não, rapaz. A gente prende um monte de gente e ninguém faz nada. Tem arma que já prendemos mais de três vezes e depois a achamos de novo na rua. Tem gente que a gente já prendeu e depois passa perto da gente e ainda ri. As autoridades estão pouco ligando com o que está acontecendo. É bom para eles né? Gera voto (entrevista – soldado com 14 anos de serviços prestados à PMMG).

A polícia “pedintária” é uma representação simbólica que nega as ações de “pedir” à sociedade recursos de qualquer natureza. Se os policiais estão pedindo – e é o que dizem praças e oficiais –, isso não significa que não existe a percepção de que essa ação é de responsabilidade do Estado (SOUZA, 1999). Mas o fato é que os policiais pedem ou por mando ou por motivos internos que possam lhes garantir melhor lugar na arquitetura institucional.

Como visto anteriormente, alguns PMs têm uma “boa visão” do policiamento comunitário. O que parece deixá-los incomodados é a prática que se firmou na polícia de pedir as

coisas à população. Muitos acham “vergonhosa”, “vexatória” e “humilhante” a ação de pedir o que é de obrigação constitucional do Estado. Os policiais que participam das reuniões dos Conselhos de Segurança Pública são considerados “baba ovos”, aqueles que se renderam a uma “obrigação que é do Estado” e estão se “pisanando”. Pedir, para os policiais, é perder a “dignidade” e a autoridade sobre determinados cidadãos.

Se há muito já se sabe que os alvos privilegiados da polícia são os pobres, a prática do policiamento comunitário fortaleceu essa percepção, pois os “bairros onde moram pessoas ricas sempre ajudam mais do que aqueles onde residem os pobres. É um rádio, um pneu, um celular, um POV, um conserto na viatura. São essas coisas” (entrevista – soldado com 12 anos de serviços prestados à PMMG).

O prescrito nos documentos oficiais está longe dos acontecimentos da realidade. No quartel em pesquisa, os PMs lembram e falam da experiência ocorrida no 22º Batalhão. Afirmam que “a Polícia Militar fez sua parte e ofereceu de tudo”. O mesmo não fizeram a prefeitura da cidade, o Estado e outros órgãos da Justiça, como a Polícia Civil e o Ministério Público. É verdade que um dos núcleos duros da filosofia do policiamento comunitário é o envolvimento com outras instituições. Essa dificuldade é facilmente percebida nas narrativas dos policiais e na observação direta do cotidiano policial no quartel e nas companhias.

Na realidade, os policiais não incorporaram o que os administradores de polícia denominam de “filosofia” do policiamento comunitário.

Desconfiados, os entrevistados, tanto praças como oficiais, salientam que “a polícia saiu na frente porque percebeu que era uma forma de conseguir novos recursos para a corporação” (entrevista – capitão com 15 anos de serviços prestados à PMMG).

A denúncia em relação à administração do então governador Eduardo Azeredo ganha força nessas discussões. De acordo com os entrevistados, “foi nesse governo que a polícia *foi para o brejo*. Muitos recursos foram cortados e até a alimentação dentro dos quartéis o cara cortou. Para comer, agora temos que ir para a rua” (entrevista – primeiro sargento com 22 anos de serviços prestados à PMMG).

As reclamações se dirigem à falta de equipamentos, viaturas e de um eficiente programa de segurança pública. Os PMs são praticamente unânimes em afirmar que não foi por acaso que a greve de 1997 surgiu no governo Azeredo (1995-1999). A questão salarial teria sido deixada de lado e “o comando parecia sempre seguir as ordens oriundas do governo e no *amarelar* apareceram o cabo Júlio, o cabo Moraes e o sargento Rodrigues” (entrevista – primeiro sargento com 22 anos de serviços prestados à PMMG).

Vale ainda destacar que os policiais discordam da prática de pedir mais recursos para a sociedade, simplesmente por se tratar de uma bi-tributação (SOUZA, 1999). “O cidadão acaba pagando por duas vezes, né?”, diz um cabo ao discutir em meio ao jogo de futebol o problema da polícia comunitária. A questão tornou-se mais grave e os policiais “acharam é bom” o que ocorreu com a polícia diante do Tribunal de Contas:

O pessoal entendeu o policiamento comunitário – e eu até faço um trocadilho – polícia “esmolitária”. O que aconteceu: o coronel (X) que comandou o (Y), ele conseguiu fazer algumas parcerias lá para erguer as viaturas porque o Estado, porque com esse negócio aí o Estado cruzou os braços, aí quem tinha dinheiro para recuperar viaturas tinha viatura para passar no seu bairro. O Tribunal de Contas detectou uma coisa muito grave que foi a particularização da polícia ostensiva que deve ser pública, segundo a Constituição Estadual e a Federal. Aí mandou caçar todos os termos de comodatos. A viatura tem que atender toda a área e não tem esse negócio de atender a um só bairro não (entrevista – capitão com 15 anos de serviços prestados à PMMG).

No período dessa pesquisa, os contratos de comodatos já haviam sido cassados no batalhão estudado e a *versão mineira de polícia comunitária* pouco era discutida nos corredores do quartel. Reclamações, acontecimentos esporádicos e até cômicos entre participantes de Consep e oficiais eram contados com conteúdos de graça e humor. Com a aproximação das eleições em 2002, os policiais começaram a entender que o Consep “transformou-se em trampolim político” e, por isso, não devia possuir a prerrogativa constitucional de sustentar a corporação.

Os oficiais de baixa patente e os praças, principalmente os que vivenciaram de perto os rumos dos acontecimentos, parecem descrentes quanto ao projeto polícia comunitária. Salientam que se trata de mais um programa como tantos outros que já passaram pela Polícia Militar. Afirmam que basta modificar o comando, ou “aqueles que fazem politicagem”

no governo estadual, que “muda muita coisa na polícia”. Não obstante, existe um comportamento latente, manifesto em alguns relatos, de que “os governantes, os comandantes da polícia passam, mas a polícia, a polícia mesmo, permanece” (entrevista – major com 25 anos de serviços prestados à PMMG).

A organização é entendida como um aparato institucional distante, paralelo aos desígnios governamentais. Ela vive, sente e sofre os determinantes políticos oriundos das autoridades eleitas democraticamente, mas suas metamorfoses acontecem somente a longo prazo, dependendo do consentimento dos praças e do comando capaz de criar um corpo de ideias que sejam aceitas por todos, ou pelo menos pela maioria dos policiais.

Considerações finais

O debate em relação à questão da “polícia comunitária” parece indicar que o “modelo” atual de organização policial está em “crise” ou esgotado. Os autores apostam em uma crise de identidade. O que a polícia faz? Para que foi criada? Qual o seu perfil e lugar nas sociedades democráticas? No que concerne ao seu “esgotamento”, os questionamentos são os seguintes: qual a relação da polícia com a garantia dos direitos? Como controlar as forças que andam armadas pelo corpo social? Cumpre somente à polícia o controle da criminalidade a ponto de a comunidade sequer saber as reais tarefas do policiamento? A quem a polícia pertence? Qual o “modelo” organizacional condizente com os rumos democráticos do país? São várias as asserções que merecem respostas.

Algumas podem ser encontradas ou mesmo problematizadas. Na primeira parte desse artigo, procurou-se mostrar alguns obstáculos à emergência, maturação e desenvolvimento do que se convencionou a denominar de “policimento comunitário”. Viu-se como o programa foi implantado e como os policiais no “Batalhão Santa Efigênia” o receberam. O imaginário dos PMs apontou para a possibilidade de discutir a “politização” de certos momentos da vida política da Polícia Militar que, certamente, interferiu na mudança de mentalidades e nos obstáculos para introdução de novas tecnologias de administração e informação do fazer policiamento. Os policiais olham as modificações com desconfiança e incerteza. Atuam como *bilontras* aceitando com resignação as modificações oriundas do comando. Em tais circunstâncias, novas relações são forjadas no cotidiano do batalhão, no qual os policiais vivem um misto de uma lenta mudança e de continuidades de determinados comportamentos, culturas, dogmas e mitos.

Na segunda parte, destacou-se uma das resistências, curiosamente ainda vigentes no quartel, que é a presença e atuação dos “paisanos” ou do que os policiais entendem como “comunidade”, “sociedade” e “população”. Foi rápida a produção de nomenclaturas pejorativas para definir a “nova” relação da polícia com os civis. As relações sociais ainda estão divididas na mentalidade coletiva da PM. O “mundo civil” está distante e não merece o respeito e tampouco o reconhecimento do “mundo militar”.

Essa bifurcação certamente produz uma “cultura quase militar” (BARROS, 2007), mas que não deixa de causar seus efeitos perversos, como são os casos da insistente fachada repressiva e deificada que a polícia teima em evidenciar para a sociedade, do problema referente a “quem vigia os vigilantes?”, da questão dos constrangimentos internos produzidos pelos atores, sempre atentos às promoções e méritos, bem como da problemática do uso desnecessário da força física no *fazer policiamento*, que se encaixa de forma manifesta nas páginas dos jornais.

1. *Este artigo é uma versão reduzida do quinto capítulo da tese de doutoramento apresentada ao Programa de pós-graduação – Sociologia e Política – da UFMG. Agradecimentos à Capes e aos comentários dos professores Tom Dwyer (Unicamp), José Vicente Tavares dos Santos (UFERS), Jaqueline Muniz (Ucam), Cláudio Beato (UFMG) e Otávio Dulci (UFMG), bem como pelo olhar atento e contundente do parecerista da Revista Brasileira de Segurança Pública.*
2. *São diversas as narrativas que chamam atenção para a ação dos deputados policiais militares dentro e fora dos quartéis. Em geral destacam-se três: o ex-deputado federal cabo Júlio, um dos líderes da greve de 1997; o ainda deputado estadual sargento Rodrigues e o ex-deputado estadual cabo Moraes (BARROS, 2005).*
3. *Não existem as palavras “pedintária” e “esmolitária” nos dicionários da língua portuguesa. Obviamente, é possível encontrar as palavras “pedinte” e “esmalar”. Todavia, optou-se por utilizar o trocadilho que os PMs passaram a fazer assim que se intensificaram nos batalhões as reuniões dos Conseps. Assim: “polícia comunitária” = “polícia pedintária” = “polícia esmolitária”. Esta mudança de linguagem, no imaginário policial, escapa do objetivo desse trabalho, valendo frisar que o significado de uma palavra produzida no piso das organizações nem sempre se refere ao sentido original encontrado nos dicionários; ela diz respeito às relações sociais produzidas na cultura organizacional.*

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BIB** (Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais), Anpocs, n. 35, p. 1-72, 1993..
- ADORNO, S.; SOARES, L. E. Segurança pública e direitos humanos. Entrevista a Luiz Eduardo Soares. São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, n° 57, p. 141-154, julho 2000.
- BARROS, L. A. de. **Polícia e sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. Tese (Doutorado). Belo Horizonte, Programa de Doutorado em Ciências Humanas/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2005.
- _____. (Org.). **Polícia em movimento**. Belo Horizonte: Ed. Aspra, 2006.
- _____. Violência, cultura “quase militar” e a questão do controle da polícia em regimes democrático. In: BORGES FILHO, N.; FILGUEIRAS, F. **Estado, direito e ética**. Ensaios sobre questões de nossa época. Juiz de Fora: Ed. Grambery, 2007, p. 119 - 143.
- BAYLEY, D. H.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia**. Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2001.
- _____. **Policimento comunitário**. Questões e práticas através do mundo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2002.
- BEATO, C. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, Anpocs, v.13, n. 37, p. 74-89, jun. 1998.
- _____. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, out./dez. 1999.
- _____. Ação e estratégia das organizações policiais. **O Alferes**, v. 15, n. 51, p. 37 – 62, abr./jun., 2000.
- _____. **Reinventar a polícia**: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte, Crisp, UFMG, 2001. Mimeografado.
- BELLI, B. **Tolerância zero e democracia no Brasil**. Visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.
- BRETAS, M. L. **Ordem na cidade**. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Trad. Alberto Lopes. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997.
- CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Trad. Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.
- CASTRO, C. **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.
- CERQUEIRA, C. M. N. (Org.). **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos; Instituto Carioca de Criminologia, 2001a.
- _____. **O futuro de uma ilusão**: o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2001b.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 12, n. 2, abr./jun., p. 139-161, 1978.
- _____. **A criminalidade urbana violenta**. Rio de Janeiro: Luperj, dezembro 1987 (Série Estudos, 60).
- CORTES COSTA, A. L. (Cel. P1). **Policimento comunitário**. Belo Horizonte/Uberlândia, [198-?] (data imprecisa).
- DIAS NETO, T. **Policimento comunitário e controle sobre a polícia**. A experiência norte-americana. São Paulo: IBCRIM, 2000.
- ESPÍRITO SANTO, L. E. do; MEIRELES, A. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Psicologia, 2003.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1992.

GOLDSTEIN, H. **Policinando uma sociedade livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

HOLLOWAY, T. H.. **Polícia no Rio de Janeiro**. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KELLING, G. L.; COLES, C. M.. **No más ventanas rotas!** Como restaurar el orden y reducir la delincuencia em nuestras comunidades. México: Ed. Instituto Cultural Ludwig Von Mises, 1996.

LARA, M. H. Policia comunitaria y el cambio de imagen institucional. La experiencia de Sao Paulo. **Policia y Sociedad Democratica**, ano 3, n. 9, 2001.

LÉVY, R. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP. São Paulo: USP, FFLCH, v. 9, n. 1, maio 1997.

MASTROFSKI, S. D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BROUDEUR, J.-P. (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Problemas e temas. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2002.

MESQUITA NETO, P. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18 n. 1, jan./mar. 2004.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

MOORE, M. H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, M.; MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: Luperj, 1999.

MUNIZ, J. de O.; LARVIE, S. P.; MUSUMECI, L.; FREIRE, B. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997.

MUNIZ, J. de O.; PROENÇA Jr., D.; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. **Conjuntura Política** (Boletim de Análise). Belo Horizonte, DCP/UFMG, n. 6, abril 1999.

O GLOBO. **Luiz Eduardo cai após denunciar banda padre**. Rio de Janeiro, 18 de março de 2000, Ano LXXV, nº 2.4308, p. 10-14.

PAIXÃO, A. L. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, P. S. (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981, p.13 - 44.

_____. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Ed. Vértice, 1988, p.168-199.

_____. A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e... **Religião e Sociedade**, São Paulo, Centro de Estudos da Religião, 15 (1), p. 68-81, 1990.

_____. Paixão. Crime, controle social e a cultura oficial da sociologia. **Sociedade e Estado**, v.10, n. 2, jul./dez., 1995.

PERALVA, A. **Violência e democracia**. O paradoxo brasileiro. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, P. S. de M. S. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: DA MATTÁ, R.. et. al. **Violência brasileira**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982, p. 57-91.

_____. O passado não está morto: nem passado é ainda (Prefácio). In: DIMENSTEIN, G. **Democracia em pedaços**. Direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1996, p. 7 - 45.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

_____. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. In: PINHEIRO, P. S. de M. S. et. al. **São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 1998.

PINHEIRO, P. S. de M. S.; MESQUITA NETO, P. de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 117 – 134, maio/agosto 1997.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Emprego da Polícia Militar de Minas Gerais na segurança pública**. Diretriz para a produção de serviços de segurança pública. Belo Horizonte, n.º 01/2002 – CG, março 2002.

_____. **Polícia de resultados**: um novo conceito de “ser” e “fazer” Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública na cidade de Belo Horizonte. Belo Horizonte, junho 2000a.

_____. **Instrução sobre Conselhos Comunitários de**

Segurança Pública. Belo Horizonte: Comando Geral, julho 2000b.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general**. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, E. de. **Policimento comunitário em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. **Policimento comunitário**: como começar. 2ª ed. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Ed. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

O paisano, a política e a “comunidade”: a polícia na encruzilhada

Lúcio Alves de Barros

Resumen

El paisano, la política y la “comunidade”: la policía en la encrucijada

Este artículo presenta un análisis de los obstáculos enfrentados por los policías militares en la introducción de la vigilancia comunitaria. Analiza la bifurcación existente en el imaginario de la Policía Militar entre el “mundo civil” de los paisanos y el “mundo militar” de los policías militares. A partir de la investigación etnográfica desarrollada en un Batallón, en la región de Belo Horizonte, se identificaron la politización del programa, la resignación a la aceptación de los principios por parte de los policías y la manutención de una subcultura casi militar.

Palabras Llave: Seguridad pública. Policía Militar. Policía Comunitaria.

Abstract

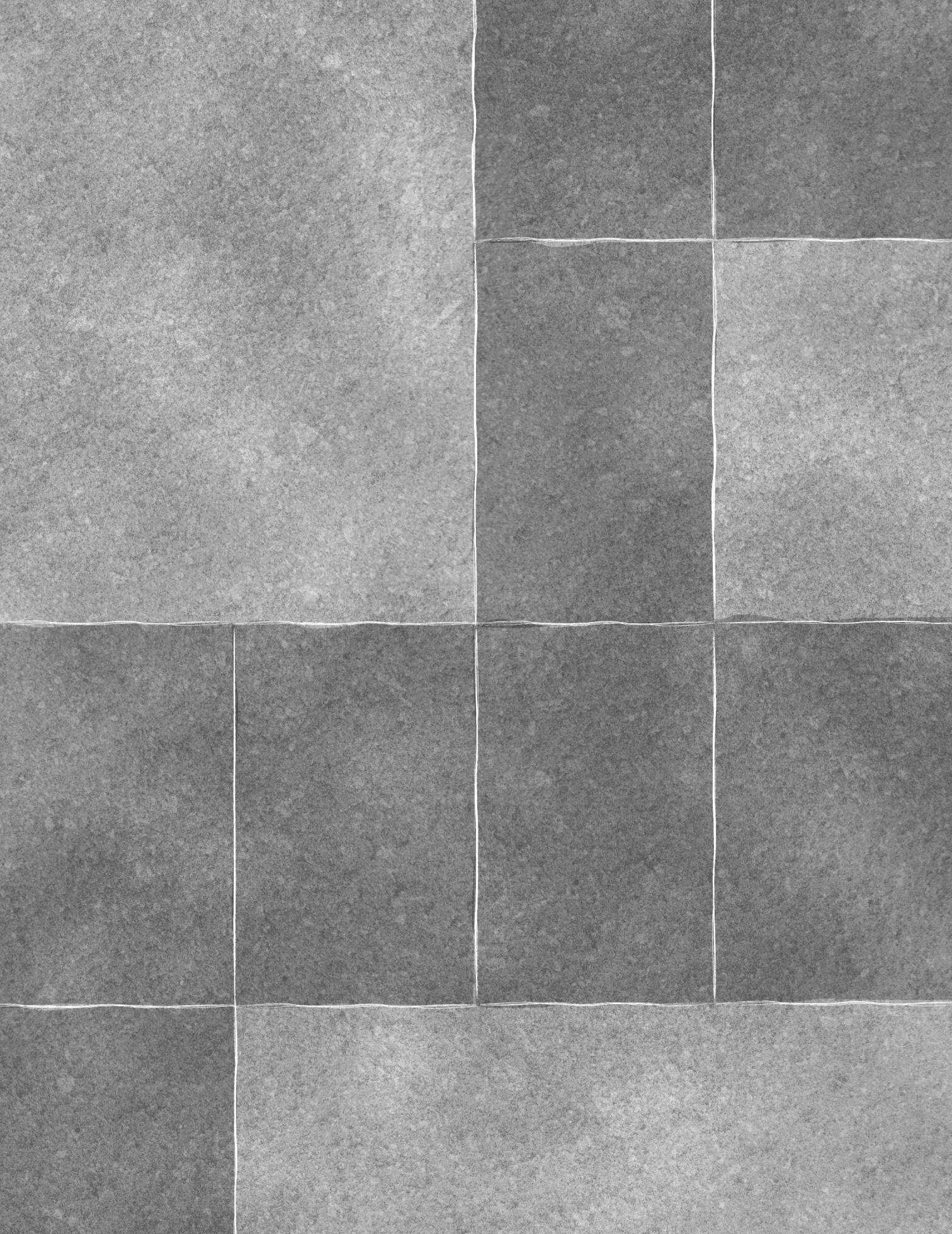
The civilian, policy, and the “community”: the police at the crossroads

This article submits an analysis of the obstacles faced by military policemen in the introduction of a community police. It examines the difference that exists in the military police force’s imagination between the civilians’ “civilian world” and the military policemen’s “military world.” Based on this ethnographic survey prepared in a Military Police Unit in the Belo Horizonte region, program politicization, resignation in the acceptance of principles by policemen, and maintenance of an almost military sub-culture.

Keywords: Public security. Military Police. Community Police.

Data de recebimento: 10/06/09

Data de aprovação: 20/06/09



O valor da ética e da formação no ser e fazer polícia no Brasil

Coronel Joviano Conceição de Lima, entrevistado por Adriana Taets, Érika Sallum e Renato Sérgio de Lima.

Entrevista

Joviano Conceição de Lima

Joviano Conceição de Lima é coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Exerceu as funções de comandante do Policiamento de Choque (CPChq), de 2005 a 2008, diretor de Telemática (Dir Tel), em 2005, e chefe da Inteligência – 2ª Seção do EM/PM e Agência Central (AC), entre 2003 e 2005. Atuou como professor de Ética Profissional em cursos de habilitação de oficiais, em 1995, Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar do Barro Branco, de 1995 a 1996, e no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, de 1996 a 2004. Foi professor de Deontologia Policial Militar (Ética Profissional) no Curso Superior de Polícia Integrado, de 2005 a 2008, no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores.

Ali na Guarda Mirim comecei a ter contato com questões de disciplina e, principalmente, de liderança.

FBSP: *Cel., por favor, conte um pouco a sua história, a forma como você entrou para a polícia.*

Joviano: Minha formação na Polícia Militar, na verdade, começou em 1969, quando eu ainda era adolescente e prestei concurso para a Guarda Mirim de Franca. Os guardas mirins já eram uniformizados, usavam uma fardinha, e ajudavam a prefeitura em algumas questões de ordem, davam auxílio nas ruas, nos estabelecimentos comerciais, órgãos públicos, hospitais, cartórios, etc. Ali na Guarda Mirim comecei a ter contato com questões de disciplina e, principalmente, de liderança. Conheci o cel, PM Marcos Régis Rachianti Cordeiro – um dos idealizadores da Guarda Mirim – e sua esposa, dona Julita Caleiro Cordeiro; o oficial na época era tenente da Força Pública e me selecionou entre os companheiros da Guarda Mirim e, aos 16 anos, me tornei o chefe da guardinha. Gosto de frisar essa minha gratificante experiência na Guarda Mirim porque foi naquele cadinho que tive o primeiro contato com a Força Pública de São Paulo, e ali, na companhia do cel. Régis comecei a ter minha formação moral, voltada para a disciplina, os valores éticos e, principalmente, os valores espirituais (o casal era altamente espiritualizado na doutrina kardecista). A Guarda Mirim recebia o apoio do Rotary, da prefeitura, dos empresários de Franca, da Maçonaria, o que criava nos meninos uma ideia de compromisso e espírito ético. O apoio que recebi do casal Julita e Régis foi essencial na minha formação, influenciando até hoje os princípios morais e éticos e, também, de liderança – de forma nenhuma relego em segundo plano a educação e formação moral recebida de meus queridos pais Sebastião Conceição Lima e Luzia Garcia da Conceição Lima. Nessa época, tive contato com a Força Pública, que estava às voltas com questões da Segurança Nacional. Foi ali que aprendi os conceitos de patriotismo, de orgulho pelo meu país, que também trago até hoje comigo.

FBSP: *E como se deu a sua entrada na PM?*

Joviano: Bem, depois que saí da Guarda Mirim, trabalhei em outras áreas da indústria calçadista de Franca e, em 1974, prestei o concurso para o Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar. Passei e vim fazer o curso em São Paulo, na Academia de Polícia Militar do Barro Branco. Durante os cinco anos do curso convivi com os colegas de profissão de forma elegante e muito vibrante com os ensinamentos que nos repassavam, tendo recebido uma sólida formação nos valores profissionais e morais que nortearam minha carreira como homem e oficial; nos dois últimos anos fui presidente do Diretório Acadêmico XV de Dezembro. Quando me tornei aspirante-a-oficial fui designado para o Regimento de Cavalaria 9 de Julho; fui classificado em 1º lugar da arma de Cavalaria no curso de formação que acabara de realizar. É importante ressaltar que minha formação na PM se deu ainda dentro do regime militar, mas o meu processo de adaptação ao regime democrático ocorreu de forma muito tranquila, porque os valores que foram edificados lá atrás, ainda com a Força Pública, se mantiveram, ou seja, o que importava e continuou importando era a preservação da ordem pública, agora dentro de um Estado Democrático de Direito. O essencial era defender os princípios desse Estado. Sem dúvida, essa foi a marca de toda a minha carreira na polícia. Em 34 anos de serviço, contando com o tempo da transição democrática, nunca recebi uma única punição, nunca respondi a nenhum processo, porque não houve, para mim, meio termo no meu comprometimento com a instituição e, principalmente, com a defesa desse Estado Democrático de Direito, cujo império é o da lei e da ordem pública.

Quando saí da Cavalaria, voltei-me para a área de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) e também me especializei na produção técnica de informações. Isso já fazia um pouco parte da minha formação, uma vez que, desde o começo da minha carreira na polícia, voltei-me para a área de informática.

Nessa época, participei e coordenei o projeto de informatização do Centro de Operações da Polícia Militar (Copom) na área de informática. O despacho e atendimento de ocor-

“
Não houve,
pra mim, meio
termo no meu
comprometimento
com a instituição
e, principalmente,
com a defesa desse
Estado Democrático
de Direito.”

“Tive contato com os gestores da segurança, ampliando assim a minha visão sistêmica da criminalidade, mas adicionando uma concepção de políticas públicas àquilo que antes era mais técnico.”

rências ainda aconteciam por meio de cartões e o sistema de apoio dos computadores ainda utilizava cartões perfurados; fui eu quem liderou a equipe de analistas de sistemas e programadores de computadores para efetivar a mudança do sistema manual para o *on-line e real time*.

Comecei a ter uma visão mais sistêmica do crime, já que passei a ter uma concepção espacial dos eventos, relacionando-os a partir de um ponto de vista espacial. Depois de trabalhar um tempo na área de TIC, fui designado assistente militar do secretário da Cultura, Dr. Jorge da Cunha Lima, de 1985 a 1987, tendo também sido assessor de Informática daquela pasta; em 1990, fui designado para a Casa Militar – Defesa Civil e lá que tive contato com o Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), já que éramos responsáveis por cuidar da população quando graves eventos naturais ocorriam, tais como enchentes que desalojavam as pessoas. Nesse tempo, tive contato com os especialistas em meteorologia do Inpe e do Ipmet (Instituto Paulista de Meteorologia), o que também me ajudou a consolidar ainda mais a visão espacial dos acontecimentos em tempo real, conseguindo, assim, integrar essa experiência nos projetos de tecnologia da informação em que participei. Dessa forma, tive o primeiro contato com o geoprocessamento, que esteve presente em toda a minha gestão enquanto chefe da Inteligência Paulista e comandante do Policiamento de Choque.

Depois da Defesa Civil, fui designado para trabalhar no Tribunal de Justiça, na área de TIC voltado para o sistema de Bases de Dados Criminais que a Polícia Militar mantinha com o Poder Judiciário, por conta de um termo de cooperação nesse sentido; atuei como ajudante de ordens e chefe da segurança pessoal do presidente do Tribunal, e ainda como responsável pela segurança do Conselho Superior da Magistratura. Em seguida, fui designado para trabalhar na CAP (Coordenadoria de Análise e Planejamento da SSP/SP) e foi lá que tive contato com os gestores da segurança, ampliando assim a minha visão sistêmica da criminalidade, mas adicionando uma concepção de políticas públicas àquilo que antes era mais técnico. Em especial, participei como mestrando na Universidade Federal de Minas Gerais, no Curso de Ma-

Se o policial sai de um lar desestruturado, não tem o apoio da família, isto é, não teve uma boa formação familiar, enquanto homem, ele não será um bom policial.

peamento do Crime, do Prof. Dr. Cláudio Beato. Em 9 de julho de 2005, fui designado comandante do Policiamento de Choque.

FBSP: *Nessa sua trajetória, desde a entrada para a Guarda Mirim em Franca até o momento em que entregou o comando do Choque em 2008, o que o senhor considera relevante? Quais os pontos da sua carreira que foram cruciais para o seu desenvolvimento, para que assumisse o comando do Choque?*

Joviano: Quando comecei a contar minha história pela entrada na Guarda Mirim, eu já queria chamar atenção para isso, que é a questão dos valores e princípios. Em toda minha trajetória tive contato com pessoas maravilhosas, que me ajudaram a ter essa visão da polícia sempre baseada em valores éticos e princípios basilares. É claro que isso também tem a ver com a minha formação, com a minha estrutura familiar, com a forma como os meus pais me educaram e a participação solidária de meus irmãos. Restou claro para mim é que, sem lastro psicossocial e moral, a formação pura e simples, digo, técnica, não é suficiente para o policial.

Se o policial sai de um lar desestruturado, não tem o apoio da família, isto é, não teve uma boa formação familiar, enquanto homem, ele não será um bom policial. Se ele não tiver valores e princípios e não acreditar naquilo que faz, ele não será um bom profissional. Em toda a minha carreira fui rodeado por pessoas fantásticas, que me fizeram entender a importância de ter essa base ética e moral, e tentei ao máximo colocar isso em prática. Toda a minha prática profissional, enquanto policial e ser humano, foi baseada nesses valores e princípios que adquiri lá atrás.

Outra questão fundamental para a minha carreira foi a proximidade com a área de TIC e a produção técnica de Informações. Logo no início da minha formação, tive contato com a área de informática dentro da polícia, e fui me especializando ali. Isso me ajudou a ter uma visão diferenciada do crime e da criminalidade. Quando implementamos o projeto Copom, em novembro de 1988, fui eu quem liderou a equipe de implantação do Centro de Processamento de Dados da PM, com plataforma

IBM em *mainframe*. Estávamos trabalhando há algum tempo com isso e, de um dia para o outro, mudamos o sistema, que funcionava com fichas e programas baseados em cartões perfurados e passou a ser realizado de forma *on-line* e em *real time*!

Hoje, por conta disso, temos controle de todas as viaturas que estão na rua, em tempo real! O sucesso da equipe – cujo esforço é histórico na Polícia Militar – obtido na implantação do projeto só foi possível pelo fascínio que a área de informática despertava em nós e a maneira como pude utilizar isso pela compreensão espacial da criminalidade.

Mais tarde, como já disse também, tive contato com a área de defesa civil, quando pude aprender bastante com o pessoal do Inpe e do Ipmet, tendo, assim, uma compreensão mais ampla e significativa dos eventos da natureza que ocorriam em tempo real e cujos efeitos e reflexos precisavam ser considerados no futuro próximo (previsão do tempo a partir de dados de vários planos de informação), e com essas informações se consegue fazer um planejamento melhor da ação policial. Então, veja, nessa trajetória toda, da produção da informação ao seu uso, o acesso à informação tecnológica foi fundamental para minha atuação.

Ter conhecimento do que estava acontecendo, onde e quando ocorria e porque se dava o evento é fundamental para o planejamento; e sem planejamento a ação policial não funciona a contento.

Então, conluo que minha formação, tanto técnica, na área de TIC, quanto pessoal, na questão dos valores e princípios, foi fundamental para minha carreira, para o desenvolvimento de todas as funções para as quais fui designado.

FBSP: *Você pode contar um pouco sobre a sua experiência no Choque? Primeiramente, seria interessante mencionar o que é o Choque, como funciona, como é formado, etc.*

Joviano: O Choque é a força máxima da Polícia Militar do Estado de São Paulo e suas missões são reservadas para situações em que o Estado Democrático de Direito está em perigo. A essência do Choque é a preservação do Estado Democrático de Direito. Toda vez que existe grave quebra da ordem

“
Ter conhecimento
do que estava
acontecendo,
onde e quando
ocorria e porque
se dava o evento é
fundamental para o
planejamento.”

O Choque existe para preservar esse Estado Democrático de Direito e atuará sempre nesse sentido.

pública o Choque é chamado a atuar. Então, por exemplo, se acontece uma manifestação na Avenida Paulista que coloca em perigo a ordem pública, o Choque vai ser chamado para conter a manifestação e retornar à normalidade da ordem pública. Aí você me pergunta: mas você vai enfrentar a população? E eu te respondo: sim! Se a ordem pública estiver em perigo, sim! Vou atuar no sentido de conter a manifestação e controlá-la! Retornar ao estado de normalidade da ordem pública que foi gravemente quebrada! O Choque existe para preservar esse Estado Democrático de Direito e atuará sempre nesse sentido.

No meu comando, o Choque era formado por um Comando, três Batalhões de Polícia de Choque e um Regimento de Cavalaria; sempre tive cinco unidades afins (Grupamento de Rádio Patrulha Aérea – GRPAe, PM-2, Centro Odontológico – Codont, PM-5 e Corpo Musical – CMus), que atuavam de forma estreita com o Choque, das quais destaco o Codont no campo social e de prevenção pela inclusão social.

Esse destaque é dado pelo fato de que, ao se oferecer à população atendimento odontológico completo às crianças carentes de 5 a 12 anos (tratamento dentário com início, meio e fim), você cria, não apenas dentro da polícia, mas na própria comunidade, um sentimento de valorização do ser humano, e sem essa valorização não é possível realizar um bom trabalho policial nas operações tipo Saturação por Tropas Especiais, que tiveram absoluto sucesso nas onze em que comandeí pessoalmente.

Deu-se especial atenção às atuações de sucesso do Choque em áreas críticas quanto à criminalidade pela inclusão social, defendida árdua e exemplarmente pelo secretário da Segurança Pública, Dr. Marzagão, que entendeu a ideia do Comando Geral e a abraçou como um fator preponderante para aplicação do poder de polícia em áreas intensamente carentes da capital e do Estado.

Então, o Choque atua a partir dos seus segmentos específicos sempre que é preciso haver uma reação da polícia no momento da ocorrência de algum evento em que se coloca gravemente em risco o Estado Democrático de Direito. Por exemplo, nós atuamos na greve da USP em 2007, fo-

mos designados para cumprir uma reintegração de posse, no entanto, as ocorrências não são assim simples, e foi preciso planejar, negociar, conversar com os estudantes, com os funcionários, mas, lembre-se, representamos a força do Estado em grau máximo, e é nesse sentido que vamos atuar.

FBSP: *Coronel, você falou sobre sua formação, sua história, e gostaríamos agora de conversar um pouco sobre a polícia no Brasil e, claro, a sua visão a respeito da experiência da polícia, como policial e também comandante que foi. A partir dessa discussão, do que é a polícia e de como ela atua e deve atuar, pode ficar mais clara essa questão dos valores, da importância da formação e, também, da espiritualidade, que você sempre destaca. Pensando na polícia do Brasil hoje, como é possível traduzir poder de polícia? O que é o poder de polícia hoje?*

Joviano: Hoje o poder de polícia pode ser executado com muito mais segurança, por causa dos treinamentos, da formação, do esclarecimento legal, do conhecimento das leis, da tecnologia colocada à sua disposição pelas bases de dados ofertadas pelos sistemas de informações. Então, o policial que vai aplicar o poder de polícia conhece os seus limites, porque existe uma técnica para aplicação desse poder, não se esquecendo da sua formação espiritual, que julgo importantíssima. Essa técnica é aprendida na escola da aplicação legal, então, não podemos pensar em poder de polícia sem pensar a questão da discricionariedade e também a questão da formação ético-moral e espiritual.

FBSP: *E como foi lidar com essa questão da discricionariedade no seu comando? Como você imagina que seria a forma ideal de lidar com a discricionariedade? Como podemos pensar em mecanismos para controlá-la?*

Joviano: O poder discricionário está intimamente relacionado com a lei; é preciso que se tenha uma boa lei, para assim se terem boas condições de aplicação dessa lei; então, por exemplo, você tem uma lei que não é clara, tem uma regulamentação que não é clara, como é que vai se praticar

“
Hoje o poder de polícia pode ser executado com muito mais segurança, por causa dos treinamentos, da formação, do esclarecimento legal, do conhecimento das leis, da tecnologia colocada à sua disposição pelas bases de dados ofertadas pelos sistemas de informações.”

Entrevista

O valor da ética e da formação no ser e fazer polícia no Brasil
Cel. Joviano Conceição de Lima, entrevistado por Adriana Taets, Érika Sallum e Renato Sérgio de Lima

o ato discricionário? Vou dar um exemplo do que é o poder de polícia: quando acontece um acidente, a lei me confere o poder de desviar ou balizar o local para se evitar um mal maior, então, quando eu, como autoridade de polícia militar, determino, por exemplo, que o fluxo do tráfego do trânsito seja direcionado para um outro local, estou interferindo no direito de ir e vir das pessoas, ou seja, elas precisam passar por ali, mas não vão passar porque tem um acidente, e eu não preciso explicar. Isso é poder discricionário! É uma ordem de polícia! Outro exemplo, tenho o poder discricionário de usar a força máxima quando eu entender, pela situação de risco apresentada, que há perigo para outrem ou para mim próprio. Mas como é, quando é que você vai fazer isso? As situações são como um relâmpago! Rápidas e não há retorno para a atitude que se adotar para solucionar a questão que se impõe no momento.

Então, é por isso que sempre falo que a espiritualidade, que para mim sempre foi muito forte, me deu segurança de bem conduzir a minha atividade, me deu tranquilidade no exercício do poder de polícia. A afabilidade, a amabilidade, a educação, a firmeza, a retidão, a integridade dos atos de polícia são fatores que influenciam na aplicação do poder de polícia. Eu só posso falar sobre a experiência de ser oficial, não posso falar da experiência de um soldado, por exemplo, mas mesmo assim, penso que é possível qualquer policial executar o poder de polícia dentro desse parâmetro, porque é o mínimo que se espera de uma pessoa bem formada e bem treinada. Aqueles que não pautam pela boa aplicação do poder de polícia comprometem a instituição, comprometem o governo, comprometem o Estado Democrático de Direito, comprometem a si próprios, o que é pior e indesejável para sua família, pois ela será a atingida.

FBSP: *Como você avalia a formação policial no Brasil, para não ficarmos só em São Paulo?*

Joviano: Vejo uma necessidade de atualização tecnológica, que precisa ser trabalhada e, concomitantemente, tem que ser vista também a questão da formação, principalmente no

“
A afabilidade,
a amabilidade,
a educação, a
firmeza, a retidão,
a integridade dos
atos de polícia
são fatores que
influenciam na
aplicação do poder
de polícia.”

campo ético e legal. Hoje a tropa vem de um contexto familiar não muito bom, pois sabemos que a família hoje está complicada, o que acaba influenciando na polícia. Penso que a formação é fundamental; não posso falar da formação de outros estados, conheço alguns, mas não todos. Conheço, por exemplo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e um pouco da Bahia. Entendo que quem forma, sempre busca o melhor, é evidente!

FBSP: *Mas, por exemplo, a ideia do curso de oficiais, com duração de quatro anos, com uma carga gigantesca no direito e uma quantidade menor em outras disciplinas operacionais, mais de inovações tecnológicas. Você acha que esse olhar extremamente circunscrito ao direito, como alguns criticam, é um limitador da ação de polícia, ou, ao contrário, é uma fortaleza? Como você avalia as proporções do currículo?*

Joviano: É importante ter um equilíbrio na dosagem dessa carga horária. No meu exemplo, o que mais prevaleceu foi a questão da formação, então, veja bem, a minha segurança na aplicação do poder de polícia não dependeu só do meu conhecimento técnico de direito, enquanto aplicador do direito na prática, que é a aplicação do poder de polícia, mas também a minha formação me deu respaldo para isso. Então, a formação é importante e há que se ter um equilíbrio. Você não pode colocar um homem não formado e não bem treinado, sem apoio tecnológico, só com o conhecimento do direito! Ele não vai para lugar nenhum! E o contrário é a mesma coisa: você não pode colocar esse homem altamente preparado em termos de formação e sem o conhecimento do direito. Há que se ter o equilíbrio. Entendo que esse equilíbrio é o melhor, mas, quanto de equilíbrio é necessário? O máximo possível! Quanto mais eu for preparado em direito e quanto mais eu for preparado emocionalmente, em termos de formação pessoal, em termos de estrutura, em termos de ganho salarial, melhor será! Essa é uma questão muito importante também: a distribuição da riqueza é fundamental, porque esse camarada que está lá aplicando o poder de polícia pode ir para lá ou para cá; o ir para lá é a corrupção, o para cá, a re-

Você não pode colocar um homem não formado e não bem treinado, sem apoio tecnológico, só com o conhecimento do direito! Ele não vai para lugar nenhum! E o contrário é a mesma coisa.

Se o policial ganhar bem, ele terá condições de ter uma tranquilidade no seu exercício, senão, começa a descambar; o policial acostuma a ganhar um secundário, que é o bico, e ele não desgruda disso nunca mais.

tidão, mas na retidão ele precisa cuidar da família, precisa sobreviver também! Se ele vê toda essa infraestrutura de riqueza e não participa dela, ele vai encontrar aí um grande balizador para escamotear para o lado não legal, sejamos realistas, isso é verdade! Se o policial ganhar bem, ele terá condições de ter uma tranquilidade no seu exercício, senão, começa a descambar; o policial acostuma a ganhar um secundário, que é o bico, e ele não desgruda disso nunca mais.

FBSP: *E como resolver isso, o problema do bico, do emprego secundário?*

Joviano: Como resolver? Creio que com um bom salário e um bom apoio estrutural para os policiais, e é o Estado quem deve equacionar isso. Agora, como fazer? Isso depende do governo, e o governo tem feito isso de forma tímida. Penso que poderia ser mais forte a recompensa salarial para aqueles que se dedicam à proteção da sociedade dos maus cidadãos. Por exemplo, quando entrei na PM não existia o seguro de vida! E foi uma luta! O seguro de vida foi instituído e, na sequência, foi ampliado. Então, antes, não tínhamos seguro de vida, e hoje você pode até ouvir “eu vou trabalhar na polícia para ter seguro de vida”, mas não! Não é isso! É claro que isso pode acontecer, quantas vezes passei pelos portões do Choque pensando que não ia voltar! Quantas vezes eu estava lá na penitenciária sem saber de onde vinha o tiro! Você não sabe de onde vem o disparo! O colete protege? Protege, lógico, o equipamento protege! Mas e o tiro na cabeça? O que protege? Um tiro de 762, o que protege? Um tiro de 762 em um colete faz mais estrago que um tiro de 38, e nós sabemos disso! Então, quando nós policiais vamos para o trabalho, se você tiver essa segurança do Estado como reconhecimento pelo seu trabalho essencial em prol da sociedade, você vai muito mais tranquilo, porque se eu morrer em serviço, pelo menos a minha família estará amparada.

Mas agora, que fique bem claro, a carreira policial também é uma questão de vocação, por isso que aquele contexto é importante, a pessoa deve ser vocacionada para o trabalho policial, porque se não for vocacionada o sucesso na carreira será píffio! Em nossa profissão não existe horário fixo, o risco de morrer nas

operações é real; poucos sabem o que é um tremendo desgaste emocional em uma operação policial complexa, e o governo precisa entender isso!

Então, é preciso compreender que nesse complexo de riqueza que a sociedade produz ninguém quer entrar na polícia para morrer! Mas sabe que pode morrer. E por que não morre tanto soldado em serviço? Por causa da técnica, das informações criminais preciosas que a tecnologia da informação e comunicação possibilita; que está bem aplicada, que o policial está protegido, porque as equipes raramente estão sozinhas.

FBSP: *Você colocou em prática aquilo que a literatura chama de inteligência de polícia e que é diferente de inteligência de Estado. Você acha que essa separação é possível, entre inteligência de polícia e inteligência de Estado?*

Joviano: Sim, ela é totalmente factível; hoje a PM-2 é altamente técnica, ela produz informações criminais de excelente qualidade e atende prontamente pelo princípio da oportunidade e da disponibilidade das informações por vários sistemas, tais como: Infocrim – Sistema de Informações Criminais, gerido pela SSP com dados a partir dos BO/PC da Polícia Civil; SIOPM – Sistema de Informações Operacionais da Polícia Militar, gerido pela PM e administrado pelos Centros de Operações a partir dos registros dos BO/PM; Copom *on-line* – Sistema Informatizado de Administração Geoprocessada de Policiamento Ostensivo em Tempo Real, gerido pela PM a partir dos dados do SIOPM e administrado pela PM-2; Fotocrim – Base Informatizada de Fotografias Criminais, sistema gerido pela PM e dados das bases criminais administradas da PM-2 (340 mil registros com mais de um milhão de fotografias de criminosos); Macrocrim – Base Informatizada de Organizações Criminosas e Macrocriminalidade, sistema gerido pela PM e dados das bases criminais administradas da PM-2. Por exemplo, pelo Copom *on-line* sabemos em tempo real onde está uma viatura, o trecho que tem que ser policiado. Só não planeja direito quem não quer. Isso em São Paulo, capital e nas capitais regionais. É claro que existem buracos técnicos; essa tecnologia de

“
É preciso
compreender que
nesse complexo
de riqueza que a
sociedade produz
ninguém quer
entrar na polícia
para morrer!
Mas sabe que
pode morrer.”

Entrevista

O valor da ética e da formação no ser e fazer polícia no Brasil
Cel. Joviano Conceição de Lima, entrevistado por Adriana Taets, Érika Sallum e Renato Sérgio de Lima

planejamento, na área de inteligência, foi fundamental no controle e comando das grandes operações executadas pelo Choque; a tranquilidade que São Paulo está vivendo hoje é porque estamos colhendo frutos do que foi plantado lá atrás, em vários governos, que vem sendo sedimentado aos pouquinhos.

Não foi fácil mudar da noite para o dia o Copom; do cartão de controle de despacho, e passar a ser por computador. Isso ocorreu à zero hora do dia 7 de novembro de 1988; eu pessoalmente, então 1º tenente e líder do projeto, desliguei a chave pelo sistema operacional da IBM denominado CICS/VS – *Customer Information Control System for Virtual Storage*; um sistema manual que sai do ar e o outro que entra de forma automatizada. De madrugada o sistema travou; fomos chamados para resolver o problema. Havia um programa, que tinha um erro, e travou todo o sistema. Aí o chefe do Copom na época nos chamou e disse “vou dar para vocês o prazo de até oito horas da manhã se não voltar ao ar... o despacho retornará ao que era antes” (sistema manual por fichas). Depois descobrimos que existia um pequeno erro em uma função, que não deixava o sistema subir, e esse erro colocou em risco todo o sistema e um projeto que mudaria a rotina operacional de toda a Polícia Militar. Depois de trabalharmos a madrugada inteira, conseguimos arrumar tudo e colocar o sistema no ar novamente e daí para cá foi apenas evolução e aprimoramento.

FBSP: *Você veio até aqui contando a sua trajetória e duas coisas ficam muito fortes na sua história, uma é essa questão da informação e inteligência, e a outra é a questão da ética, da moral e da espiritualidade. A partir desses dois pilares, é possível perceber que você foi galgando os postos da hierarquia, até chegar ao comando do Choque. Você acha que essa escalada da hierarquia foi possível por conta dessas características que você desenvolveu ao longo da sua carreira?*

Joviano: Penso que sim! Creio que foi pelo meu jeito de ser, e isso exerceu uma influência muito grande. Por exemplo, “quem vai para o Tribunal de Justiça entre os oficiais? Tem

“
A tranquilidade
que São Paulo está
vivendo hoje é
porque estamos
colhendo frutos do
que foi plantado
lá atrás, em vários
governos, que vem
sendo sedimentado
aos pouquinhos.

”

“
Não tenho dúvida
que a minha
escolha para ir para
o Tribunal de Justiça
tem a ver com a
qualificação técnica,
mas também muito
pela característica
pessoal, de
confiança, de
lealdade às
instituições,
que são fatores
fundamentais.

”

quantos capitães? Tem o A, B, C e D e o Joviano”; não tenho dúvida que a minha escolha para ir para o Tribunal de Justiça tem a ver com a qualificação técnica, mas também muito pela característica pessoal, de confiança, de lealdade às instituições, que são fatores fundamentais. Na polícia, não basta você ser técnico especializado em uma área, você tem que ter isso também!

FBSP: *E nessa direção, da construção de uma imagem profissional baseada em princípios e valores éticos, e que você acredita que recebeu reconhecimento nesse sentido, chegando a alcançar o cargo de terceiro no comando, que na prática não é o terceiro em comando porque tem uma função e um peso fundamental dentro da Polícia Militar de São Paulo, isso tudo aconteceu no governo do Saulo, que passava uma mensagem de dureza, de firmeza, mas que foi capaz de atrair para perto de si pessoas com o seu caráter, com a sua sensibilidade. É claro que a instituição sempre procurou ter uma autonomia em relação à Secretaria, mas eu gostaria de saber como você avalia a coexistência dessas duas mensagens contraditórias, uma de dureza e outra de princípios éticos e legais.*

Joviano: O que entendo é que tive um papel, uma importância no contexto estrutural do Estado, de manter o *status quo* da organização do Estado, e do processo mais importante – que é o da produção dos bens e serviços da sociedade constituída –, porque a produção passa pela minha mão, ou não passa? Se tivermos uma polícia organizada, disciplinada, correta, íntegra, ela vai permitir que a produção flua! Produz-se riqueza, bem-estar para a população, minimizando assim a questão do desemprego, e uma série de coisas encadeadas e reflexos inexoráveis que irão redundar lá na frente! O Dr. Saulo teve um papel fundamental em 2006. O papel dele, na Secretaria da Segurança Pública, na condução do processo de retomada da Ordem Pública no Estado de São Paulo, foi realmente especial; naquele momento crítico, ele foi fundamental! Ele, o cel. Eclair e o cel. Marino tiveram, naquele momento de dificuldade extrema no Estado, uma postura correta, do ponto de vista da condução do processo de manutenção da estrutura do Estado e da ordem pública. Na execução técnica dos procedimentos operacionais da força

Se eu fosse um profissional desequilibrado, não preparado técnica e emocionalmente, você pode ter certeza de que o Estado agora estaria amargando consequências danosas irremediáveis.

máxima de São Paulo, exercidos pelo Comando de Policiamento de Choque e por suas Unidades de Polícia de Choque e unidades afins, na qualidade de executores, teríamos maiores possibilidades de conduzir errado do que eles na condição de idealizadores da estratégia; eles foram firmes na conduta estratégica! Estive na execução da conduta estratégica; no comando da execução o processo passou pela minha mão, e se eu fosse um profissional desequilibrado, não preparado técnica e emocionalmente, você pode ter certeza de que o Estado agora estaria amargando consequências danosas irremediáveis, disso eu tenho certeza absoluta!

Por exemplo, vou contar um pouco o que aconteceu em Araraquara: comandi a retomada de uma rebelião com mais de 1.500 presos e 11 reféns, e não foi morto nenhum refém e sequer um prisioneiro lá, o que mostra que cumpri bem a missão. Não estou analisando porque se chegou nesse ponto, que é outra história; que é outra coisa e que tem raízes muito mais profundas, mas a minha ação naquele momento no Comando do Policiamento de Choque e a dos comandantes da tropa naquele dia foram fundamentais. Os presos tinham quebrado toda a penitenciária, em uma sexta-feira; mediante ordens do comando geral, saí daqui de São Paulo às 17h25; quando chegamos lá, recebi ordem do comando geral para entrar naquele mesmo dia; então planejamos a entrada da tropa de choque para 22h30. Na hora aprazada tudo tinha que estar pronto: a tropa de choque, helicópteros, corpo de bombeiros, paramédicos, tropa da área, etc. Como é que eu ia fazer? Numa penitenciária que tinha cerca de 270 metros de comprimento, com mais de 100 de largura, isolada, sem luz! À noite! E aí? Havia 11 funcionários reféns, e por isso os outros colegas de trabalho não viam com bons olhos você entrar! Por quê? Porque eles sabem que o companheiro deles pode morrer! Então, isso vira uma miscelânea que você não imagina o caldo que dá. Em dado momento, o diretor da penitenciária me questiona se vou mesmo entrar e digo que sim! Digo a ele para procurar os seus canais técnicos e hierárquicos para mudar a situação (ordem de entrada para as 22h30), porque eu estava pronto para retomar o presídio. Às 22h25 mais ou menos, o cel. Moisés, que era o coordenador operacional, me ligou e falou: “Joviano, recolha o choque” e eu disse “sim

senhor!”, e recolhi o choque para uma unidade da área.

Entramos no dia seguinte às 7h15, após comunicação ao comando geral; às 7h54 liguei para o comando geral e entreguei o presídio e a ordem pública estava restabelecida no local. A tropa de choque evitou a morte de 11 reféns e dos mais de 1.500 presos rebelados — nenhum morto, apenas feridos; eles se encontravam irascíveis do ponto de vista comportamental; estavam alucinados.

Então, graças a Deus, não tivemos problemas maiores, a não ser a estressante operação — foram intermináveis 39 minutos de operação. Alguns reféns estavam machucados e também alguns presos rebelados; alguns componentes da tropa estavam com ferimentos leves em razão dos cacos de vidro das janelas, tendo em vista que havia muito vidro quebrado pelos rebelados; saímos de lá por volta das 11 horas da manhã, com a tropa cansada, exausta; a noite inteira foi muito tensa, mas tínhamos que fazer; não havia outro jeito, porque para o Estado Democrático a ordem pública estava em perigo; a ordem pública haveria de ser restabelecida como foi; era importante a recuperação daquele presídio, que estava totalmente quebrado. Não me pergunte por que se chegou naquela situação, as causas não me importavam no momento... Importava sim o restabelecimento da ordem pública para a garantia do Estado Democrático de Direito.

FBSP: *O senhor estava falando, até pegando um pouco a questão da técnica, da desocupação da USP, em uma greve que durou 51 dias em 2007. Você poderia fazer um paralelo com a situação de hoje, com a recente ocupação da PM na USP?*

Joviano: Com relação à USP, tive clareza sobre as possibilidades de um desatino enorme, então, se eu entrasse com a tropa de choque lá sem controle, poderíamos ter um complicador enorme nos próximos anos até para a própria polícia, e também para o governo. O que seria algo extremamente delicado: a universidade de um lado, a reitora, os professores, os alunos, os funcionários, o caldo cultural de lá atrás, a situação do governador, que tinha sido um líder político no campo estudantil; era uma situação que tínhamos de planejar com rigor militar. E o Dr. Marzagão teve um papel fundamental nessa questão. Eu me reunia praticamente todos os dias com o comando geral e

“
Para o Estado Democrático a ordem pública estava em perigo; a ordem pública haveria de ser restabelecida como foi; era importante a recuperação daquele presídio, que estava totalmente quebrado.”

fazíamos o planejamento; fazia, refazia, testava, treinávamos e fomos criando condições de entrar na USP fazendo o menor estrago possível. Eu tinha mais ou menos 800 homens para entrar na USP, algo assim, o que foi um dado fundamental para o sucesso da operação desencadeada; eu tinha uma parafernália, estava tudo pronto para entrar e restituir a ordem pública quebrada com gravidade no Estado Democrático de Direito, que era cumprir uma ordem judicial de reintegração de posse.

Então, a tensão foi num crescendo, tínhamos um fantasma rondando que era o fogo... “e o incêndio? E se tocarem fogo na USP?”. Existia um arquivo científico precioso lá na reitoria, o armazenamento de dados científicos na área da informática... daí fui usando tudo isso na argumentação com os alunos e funcionários e professores; fiz uma reunião no Comando de Policiamento de Choque com os alunos, professores, representantes da sociedade civil, comandantes das unidades de choque, etc., e fomos muito felizes na condução dos trabalhos. Mas o que é isso? É integridade junto à sociedade e à imprensa, que tiveram um papel muito importante no processo de retomada da USP sem traumas.

Então penso que o meu papel pessoal na condução desse processo foi forte, mas os papéis do governador, do secretário da Segurança Pública, do secretário da Casa Civil, do secretário da Justiça e Cidadania e do comandante geral também foram importantes, porque eles deram tranquilidade para o choque agir.

FBSP: *Com esse evento na universidade, podemos pensar na crise, menos na crise atual, mas na crise que você enfrentou... a gente pode pensar que existe aí uma tensão muito forte entre dois grandes modelos, entre uma polícia de Estado e uma polícia mais voltada para garantir direitos da sociedade, como você bem frisou, de garantia de um Estado Democrático de Direito, que são dois modelos. O que eu queria perguntar é: pensando em termos conceituais, pensando na história política brasileira, na história política atual brasileira, o que é fazer polícia em um ambiente, em um contexto democrático como o nosso hoje?*

Joviano: Penso que a primeira coisa que a polícia precisa fazer hoje é acreditar nos seus valores e princípios basilares que

Os papéis do governador, do secretário da Segurança Pública, do secretário da Casa Civil, do secretário da Justiça e Cidadania e do comandante geral também foram importantes, porque eles deram tranquilidade para o choque agir.

Penso que a primeira coisa que a polícia precisa fazer hoje é acreditar nos seus valores e princípios basilares que a norteiam.

a norteiam. Às vezes penso que o exercício da polícia passa por um momento de indiferença em alguns valores; você precisa acreditar que você é íntegro, que você tem capacidade técnica, porque se você não acreditar nisso, como é que você vai exercer sua profissão? Com o perdão pela expressão, mas essa maçaroca de informações, de corrupção, de desvio, até do próprio crime em si no que concerne à sua virulência desenfreada e irracional, de desvirtuamento da sociedade, do descompasso na sociedade, no desvirtuamento da família, isso tudo acaba por fazer que se tenha uma crise nos valores e princípios; o policial precisa rever esses valores e princípios para poder ter crença na sua integridade.

Tive a oportunidade de trabalhar com os desembargadores, na alta cúpula do Judiciário paulista, fui ajudante de ordens do presidente do Tribunal de Justiça; fui chefe de segurança pessoal do presidente do TJ e do Conselho Superior da Magistratura e, em especial, por dois anos trabalhei diretamente com o desembargador Dirceu de Mello. O Dr. Dirceu de Mello sempre exerceu a magistratura com a leveza da mão e a rigorosidade da lei, por quê? Porque ele acreditava naquilo que estava fazendo, ele acreditava no Judiciário, a instituição acreditava nele! Mas você vai dizer que temos muitos problemas no Judiciário! Temos sim! Todos sabemos, convivemos com isso, mas é importante a estrutura acreditar naquilo que está fazendo! O saudoso desembargador Antonio Carlos Alves Braga, em sua fala sábia e vigorosa de valores morais, afirmava que o Judiciário era o último bastião da sociedade! Além dos desembargadores anteriormente citados, tive exemplos maravilhosos desse comprometimento com a justiça pelos desembargadores Weiss de Andrade, Yussef Said Cahali, Álvaro Lazzarini, Antonio Carlos Tristão Ribeiro, Irineu Antonio Pedrotti, Zélia Maria Antunes Alves, Antonio Ernesto de Bittencourt Rodrigues, Celso Luiz Limongi, Mohamed Amaro, Sidney Roberto Rocha de Souza e tantos outros que mostram claramente o seu compromisso institucional no Judiciário, dando segurança às tarefas executadas pela Polícia.

Então, penso que se os policiais, no quadro atual, não acreditarem no que fazem, eles não vão exercer bem esse poder de

polícia que lhes é atribuído pelo Estado Democrático de Direito! Porque eles perdem a referência, perdem o parâmetro, descambam para o crime! Se eu não acreditar no Judiciário, vou fazer o exercício da lei com a própria mão! Não é por aí jamais!

Por exemplo, o papel de vocês do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – tal qual o papel da imprensa –, no contexto organizacional do Estado, é fundamental. Se não houver em vocês um contrapeso chamando atenção, provavelmente a polícia não estaria preocupada em repensar ensino, técnica, planejamento, em repensar valores e princípios, ela não estaria pensando nisso com tanta agilidade quanto agora! Provavelmente com mais dificuldade em melhorar suas técnicas e destino institucional em prol do bem-estar da sociedade! Mas vocês fazem esse contrapeso, que julgo importantíssimo!

Na minha trajetória, que já contei aqui, vim de família humilde, de trabalhadores, vim lá de baixo, meus pais criaram honradamente seis filhos! Mesmo assim, não houve barreiras intransponíveis para eu progredir, isso é importante frisar; as barreiras eu as superei. Hoje, graças a Deus, tenho dois filhos, tenho uma casa, tenho uma vida tranquila, em termos de bem viver por conta do que o Estado me ofereceu, do que a polícia me ofereceu; eu soube aproveitar bem todas as oportunidades que me foram apresentadas pela vida; mas sempre tive clareza de que meu papel era importante nessa profissão, desde que eu acreditasse nesses valores e princípios; daí eu ter falado no início ao chamar a atenção lá em 1969, quando fui guarda-mirim em Franca. Tenho a impressão de que não vai ser fácil sensibilizar uma massa de policiais, da ordem de mais de 100 mil aqui em São Paulo, para que eles tenham essa vivência; se a pessoa não for bem formada, se não tiver uma família boa, se não tiver uma vida espiritual bem definida, vai ficar muito difícil!

A mensagem final que registro aos colegas de profissão é a de que Ética, Legalidade, Planejamento, Técnica e Ação de Comando formam o pentagrama de atuação de um comando de polícia nos ideais do Estado Democrático de Direito para a preservação da ordem pública. ✎

“
Ética, Legalidade,
Planejamento,
Técnica e Ação de
Comando formam
o pentagrama de
atuação de um
comando de polícia
nos ideais do
Estado Democrático
de Direito para a
preservação da
ordem pública.”

Errata

Revista Brasileira de Segurança Pública,
Ano 3, Edição 4, Fev/Mar 2009.

Página 114

onde se lê: Neuma Cipriano é psicóloga;
leia-se: Neuma Cipriano é acadêmica de psicologia.

Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública deverão ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local.
- 2** Os trabalhos poderão ser enviados por email, para o endereço revista@forumseguranca.org.br, ou por Correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 3** Os trabalhos deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 4** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 5** Os artigos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados.
- 7** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;
- 8** Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve Resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;
- 9** Deverão ser destacadas as palavras-chaves (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Vide exemplo:

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Violência, Polícias;
- 10** Os artigos deverão ser precedidos por uma página onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor (ou autores), endereço, telefone, fax, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida. Recomenda-se que o título seja sintético.
- 11** Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu

trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

12 A inclusão de quadros ou tabelas e as referências bibliográficas deverão seguir as seguintes orientações:

- a Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.
- b As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma — (Autor, data) ou (Autor, data, página).
- c Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.
- d A bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética.

critérios bibliográficos

Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) / PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / “título do capítulo entre aspas” /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Essa revista é financiada pela
Open Society Institute

Os projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública recebem o apoio de

FORD FOUNDATION



**Ministério
da Justiça**



acesse a versão digital e também a versão em espanhol em:
www.forumseguranca.org.br/revista