



## Revista Brasileira de **Segurança Pública**

### ARTIGOS

#### O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, Dany Flávio Tonelli e José Roberto Pereira

#### El dilema de Chile: confianza en la policía y desconfianza ciudadana

Lucía Dammert

#### Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil

Mariana Kruchin

#### Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias

Renato Sérgio de Lima, Guilherme Amorim Campos da Silva e Priscilla Soares de Oliveira

#### Polícia, violência e cidadania:

#### o desafio de se construir uma polícia cidadã

Alexandre Pereira da Rocha

#### Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais

Luís Flávio Saporí e Scheilla C. Andrade

#### Vitimização dos policiais militares e civis no Brasil

Marcelo Ottoni Durante e Almir Oliveira Junior

#### Crescimento econômico e criminalidade: uma interpretação da queda dos crimes no Sudeste e aumento no Norte/Nordeste

Túlio Kahn

#### Uso do biofeedback no treinamento policial

Wilquerson Felizardo Sandes e Orivaldo Peres Bergas

#### Segurança no campus: um breve levantamento sobre as políticas de segurança na USP e em universidades estrangeiras

Viviane Oliveira Cubas, Renato Alves, Denise Carvalho, Ariadne Natal e Frederico Castelo Branco

### NOTA TÉCNICA

#### Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros

Carolina de Mattos Ricardo, Paloma Padilha de Siqueira e Cristina Redivo Marques



Volume 7 Nº 1  
FEV/MAR 2013

Volume 7 Nº 1  
FEV/MAR 2013

Revista Brasileira de **SEGURANÇA PÚBLICA**

### Investimento em segurança cresceu 4,8%

#### ESTATÍSTICA

**1.589**

**recursos**  
Mantido de recursos registrados no Estado em 2011, segundo o anuário

Problemas para a segurança pública no Brasil são de ordem econômica, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O investimento em segurança pública cresceu 4,8% em 2012 em relação a 2011, segundo o anuário de 2012. Apesar disso, os recursos destinados à segurança pública em 2012 foram inferiores aos destinados em 2011, segundo o anuário de 2012.



#### OPERAÇÃO CANGAÇU

### Dados x impressões

O que nos dizem os dados de crime

## Segurança Pública padece com cortes nos investimentos

Sem recursos, setor de inteligência se desdobra

Mais dinheiro para a segurança pública  
Recomendação orienta para priorização de processos de presos provisórios

O investimento em segurança pública cresceu 4,8% em 2012 em relação a 2011, segundo o anuário de 2012. Apesar disso, os recursos destinados à segurança pública em 2012 foram inferiores aos destinados em 2011, segundo o anuário de 2012.

Atto importante que o Estado tenha assumido a posição de investigar melhor os crimes

Atto importante que o Estado tenha assumido a posição de investigar melhor os crimes

## MAIORIDADE PENAL

PERDAS NÃO REPOSTAS

Violência caiu após acordo com governo federal, diz Estado

Homicídios em queda? O que nos dizem os dados de crime

Homicídios em queda? O que nos dizem os dados de crime



REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 7

Número 1

fevereiro/março 2013



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Expediente

**Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.**

ISSN 1981-1659

**Rev. Bras. segur. pública vol. 7 n. 1 São Paulo fev/mar 2013**

### Comitê Editorial

Renato Sérgio de Lima – Editor Chefe (Fórum Brasileiro de Segurança Pública – São Paulo / São Paulo / Brasil)

### Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University – Nova Iorque/ Nova Iorque/ Estados Unidos)  
 Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)  
 Christopher Stone (Harvard University – Cambridge/ Massachusetts/ Estados Unidos)  
 Fiona Macaulay (University of Bradford – Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)  
 Luiz Henrique Proença Soares (Instituto Via Pública – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)  
 Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília – Brasília/ Distrito Federal/ Brasil)  
 Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)  
 Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

### Equipe RBSP

Beatriz Rodrigues, Bruna Bortoluzzi, Caio Valiengo, Laís Figueiredo, Thandara Santos

### Revisão de textos

Vânia Regina Fontanesi

### Traduções

David Coles e Miriam Palacios Larrosa

### Capa e produção editorial

Urbania

### Tiragem

400 exemplares

### Endereço

Rua Mário de Alencar, 103  
 Vila Madalena – São Paulo – SP – Brasil – 05436-090

### Telefone

(11) 3081-0925

### E-mail

revista@forumseguranca.org.br

### Apoio

Open Society Foundations, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ford Foundation, Ministério da Justiça.

## Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra  
 Sérgio Roberto de Abreu – Presidente do Conselho de Administração  
 Samira Bueno – Secretária Executiva  
 Ana Maura Tomesani – Coordenação Executiva

### Conselho de Administração

Arthur Trindade  
 Eduardo Pazinato  
 Humberto Vianna  
 Luciene Albuquerque  
 Jésus Trindade Barreto Júnior  
 José Luiz Ratton  
 Renato Sérgio de Lima  
 Paula Poncioni  
 Roberto Maurício Genofre  
 Washington França

## Sumário

	<b>Nota do Comitê Editorial</b> .....	<b>6</b>
<b>Artigos</b>	<b>O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas</b> .....	<b>8</b>
	<i>Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, Dany Flávio Tonelli e José Roberto Pereira</i>	
	<b>El dilema de Chile: confianza en la policía y desconfianza ciudadana</b> .....	<b>24</b>
	<i>Lucía Dammert</i>	
	<b>Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil</b> .....	<b>40</b>
	<i>Mariana Kruchin</i>	
	<b>Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias</b> .....	<b>58</b>
	<i>Renato Sérgio de Lima, Guilherme Amorim Campos da Silva e Priscilla Soares de Oliveira</i>	
	<b>Polícia, violência e cidadania: o desafio de se construir uma polícia cidadã</b> .....	<b>84</b>
	<i>Alexandre Pereira da Rocha</i>	
	<b>Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais</b> .....	<b>102</b>
	<i>Luis Flávio Saporì e Scheilla C. Andrade</i>	
	<b>Vitimização dos policiais militares e civis no Brasil</b> .....	<b>132</b>
	<i>Marcelo Ottoni Durante e Almir Oliveira Junior</i>	
	<b>Crescimento econômico e criminalidade: uma interpretação da queda dos crimes no Sudeste e aumento no Norte/Nordeste</b> .....	<b>152</b>
	<i>Túlio Kahn</i>	
	<b>Uso do biofeedback no treinamento policial</b> .....	<b>166</b>
	<i>Wilquerson Felizardo Sandes e Orivaldo Peres Bergas</i>	
	<b>Segurança no campus: um breve levantamento sobre as políticas de segurança na USP e em universidades estrangeiras</b> .....	<b>182</b>
	<i>Viviane Oliveira Cubas, Renato Alves, Denise Carvalho, Ariadne Natal e Frederico Castelo Branco</i>	
<b>Nota técnica</b>	<b>Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros</b> .....	<b>200</b>
	<i>Carolina de Mattos Ricardo, Paloma Padilha de Siqueira e Cristina Redivo Marques</i>	
<b>Regras de publicação</b>	.....	<b>218</b>

## Table of Contents

	<b>Note of the editorial committee</b> .....	6
<b>Articles</b>		
	<b>The problem of public (in)security: reflections on the role of the State and the possibilities of local, participatory solutions</b> .....	8
	<i>Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, Dany Flávio Tonelli and José Roberto Pereira</i>	
	<b>The Chilean dilemma: trust in the police alongside citizen distrust</b> .....	24
	<i>Lucía Dammert</i>	
	<b>Analysis of the introduction of a new paradigm in public safety in Brazil</b> .....	40
	<i>Mariana Kruchin</i>	
	<b>Public safety and public order: the legal appropriation of expressions in the light of Brazilian legislation, legal doctrine and jurisprudence</b> .....	58
	<i>Renato Sérgio de Lima, Guilherme Amorim Campos da Silva and Priscilla Soares de Oliveira</i>	
	<b>Police, violence and citizenship: the challenge of building a citizen police force</b> .....	84
	<i>Alexandre Pereira da Rocha</i>	
	<b>Challenges to governance in Brazil's police system: the case of the policy to integrate police forces in the state of Minas Gerais</b> .....	102
	<i>Luis Flávio Sapori and Scheilla C. Andrade</i>	
	<b>Victimization of Military and Civil Police in Brazil</b> .....	132
	<i>Marcelo Ottoni Durante and Almir Oliveira Junior</i>	
	<b>Economic growth and crime: an interpretation of the fall in crime in the Southeast of Brazil, and the rise in crime in the North/Northeast</b> .....	152
	<i>Túlio Kahn</i>	
	<b>The use of biofeedback in police training</b> .....	166
	<i>Wilquerson Felizardo Sandes and Orivaldo Peres Bergas</i>	
	<b>Campus security: a short survey on security policies in the University of São Paulo (USP) and in overseas universities</b> .....	182
	<i>Viviane Oliveira Cubas, Renato Alves, Denise Carvalho, Ariadne Natal and Frederico Castelo Branco</i>	
<b>Technical note</b>		
	<b>A conceptual study on safe urban spaces</b> .....	200
	<i>Carolina de Mattos Ricardo, Paloma Padilha de Siqueira and Cristina Redivo Marques</i>	
<b>Publishing Rules</b>	.....	218



# REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

## Nota do Comitê Editorial

O número 1, do volume 7, da Revista Brasileira de Segurança Pública reúne artigos inéditos e que aprofundam a discussão sobre os processos de formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública. São textos que visam discutir como, num ambiente democrático, aspectos sociojurídicos, de cultura organizacional e institucionais impactam no planejamento e execução de ações que visem a garantia de direitos, a manutenção da ordem e a prevenção da violência.

Sem dúvida, ao publicá-los, a RBSP reitera seu compromisso editorial em contribuir no debate técnico e científico sobre os mecanismos que obstaculizam reformas estruturais mais amplas no campo da segurança pública. A RBSP busca incentivar a associação entre conhecimento científico e práticas inovadoras, de modo a aproximar diferentes segmentos que muitas vezes se antagonizam mais pelo desconhecimento mútuo do que pela existência de reais diferenças políticas e institucionais. Nessa medida, a publicação regular, já há mais de seis anos, de artigos técnicos visa, exatamente, criar espaços de diálogo e intercâmbio, facilitando a troca de conhecimento e fomentando reflexões sobre os rumos da segurança pública no Brasil e no mundo, com destaque para América Latina.

Além desses aspectos de conteúdo editorial, o presente número é publicado num momento de conquistas importantes. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP, que criou e edita a RBSP desde o seu primeiro número, acaba de ter seu pedido de registro de marca da Revista deferido pelo INPI (Instituto Nacional de Propriedade Industrial). O nome Revista Brasileira de Segurança Pública passa,

a partir desta edição, a ser formalmente uma marca registrada do FBSP, aumentando a nossa responsabilidade e consolidando a imagem de uma revista de referência na área.

Esse fato, somado à sistemática de que, a partir deste número, a RBSP passa a ser integralmente gerenciada por um sistema eletrônico baseado na plataforma Open Journal Systems, desenvolvido pelo Public Knowledge Project, da Universidade British Columbia, que automatiza e dá maior transparência aos processos editoriais, reforça a vocação de periódico técnico e científico preocupado em disseminar e incentivar discussões técnicas de excelência sobre polícias, democracia e segurança pública.

Por fim, após seis anos como Editor-Chefe da Revista, é chegada a hora de permitir a renovação de quadros e de posições. Esse é o último número em que atuo como responsável pelo conteúdo editorial da RBSP. A partir da próxima edição, tal função será cumprida pelo Professor Arthur Trindade Maranhão Costa, do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília e membro do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Isso não significa um afastamento definitivo, mas caberá ao Professor Arthur Costa a tarefa de gerenciamento cotidiano da publicação. Dessa forma, eu gostaria de agradecer imensamente a honra que o Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública me confiou nestes anos e de reforçar minhas convicções de que a RBSP é um projeto coletivo muito bem-sucedido. A todos que fizeram ele se tornar realidade, meus agradecimentos!

Renato Sérgio de Lima  
Editor-Chefe

# O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas

## Vânia Aparecida Rezende de Oliveira

Doutoranda e mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla) e graduada em Administração pela Universidade Federal de São João Del Rei. Atuado nas linhas de pesquisas referentes à administração pública com ênfase em gestão social, participação e segurança pública. ✉ Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG – Brasil ✉ vrezende9@yahoo.com.br

## Dany Flávio Tonelli

Doutorando, mestre e graduado em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (Unifal – MG) e pesquisador do grupo de estudos Sociedade, Estado e Gestão Pública (Se-gep). ✉ Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG – Brasil ✉ tonelli@unifal-mg.edu.br

## José Roberto Pereira

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração e graduado em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professor associado II da Universidade Federal de Lavras, líder do grupo de pesquisa em Administração Pública e Gestão Social e coordenador da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – Incubacoop – Ufla. ✉ Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG – Brasil ✉ jrobpereira25@yahoo.com.br

### Resumo

Os altos índices de criminalidade e a ineficiência na promoção de soluções mais adequadas mostram que a segurança pública tem se tornado um grave problema social urbano do Estado. O fato de a responsabilidade da gestão da segurança pública estar preponderantemente sob a égide das instâncias federal e estadual passou a ser questionado e a importância do papel dos municípios passou a ser ressaltada no que se refere ao combate à criminalidade e à violência. Nesse sentido, novos formatos organizacionais e institucionais surgem imbuídos de uma nova concepção de segurança pública. Este artigo objetiva problematizar como no Brasil a segurança pública deixou de ser um problema de polícia para se tornar uma questão de políticas sociais, explorando o papel, os limites e as possibilidades de atuação do Estado. Para dar conta desse objetivo, o trabalho fundamentou-se em ideias e conceitos gerais de três grandes autores clássicos: Hobbes, Rousseau e Locke. Ao explorar esse cenário, percebeu-se a necessidade de profundas transformações. Foram sugeridas algumas possibilidades de organização que priorizam a participação popular no planejamento e acompanhamento da segurança pública. O debate sobre as formas democráticas de instituições que viabilizem a participação social contra a criminalidade nos municípios, promovendo o reencontro do Estado com o cidadão, deve ser ainda fomentado. Consideramos que é nesse âmbito que poderão ser encontradas soluções adequadas e consistentes para os problemas de (in)segurança pública no Brasil.

### Palavras-Chave

Segurança pública; Papel do Estado; Participação.

**E**m consequência dos altos índices de criminalidade e da ineficiência na promoção de soluções mais adequadas, a segurança pública tem se mostrado um grave problema social urbano. Além disso, a segurança é, antes de tudo, um problema do Estado. Neste sentido, nota-se que o tema ganha espaço no meio acadêmico, especialmente no âmbito das ciências sociais. Autores como Luiz Eduardo Soares, Sérgio Adorno, Beato Filho, entre outros, têm se dedicado a essa área de estudo.

A segurança pública, pela Constituição brasileira, é uma atividade pertinente aos órgãos estatais, estando previsto, em seu artigo 144, que se trata de um “dever do Estado e direito e responsabilidade de todos”. Essa definição mostra com nitidez que, tradicionalmente, o Estado sempre foi incumbido de elaborar as políticas públicas pertinentes à segurança pública. Predominantemente, nos últimos anos, a responsabilidade da gestão da segurança pública esteve sob a égide das instâncias federal e estadual. Esta configuração passou a ser questionada em um momento em que se vivencia um distanciamento indesejável entre o problema da segurança pública e a capacidade ou autoridade institucional em resolvê-lo. Nesse sentido, tem se tornado bastante comum ressaltar a importância do papel dos municípios, ao lado dos governos estaduais e do federal, no que se refere ao combate à criminalidade e à violência. Frey e Czajkowski Jr. (2005, p. 298),

por exemplo, opõem-se à visão conservadora da segurança pública, a qual se apoia sobre num modelo que privilegia o monopólio do Estado “pela atuação de um aparato policial e legal cada vez mais repressivo”.

Para Soares (2006), as explicações para a violência e o crime não são fáceis. O autor alerta para a necessidade de evitar a armadilha da generalização e considera que não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade. Diante deste fato, o contexto institucional do campo da segurança pública na esfera da União caracteriza-se pela fragmentação. O problema maior, segundo o autor, não é a distância formal, mas sim a ausência de laços orgânicos no âmbito da coordenação das políticas públicas e a falta de comunicação entre os processos decisórios.

Em vez de “segurança”, a realidade social revela uma “insegurança” pública. É cada vez mais evidente que o modelo de policiamento tradicional não tem conseguido dar o retorno que a sociedade espera no combate à criminalidade urbana. Nesse contexto, novos formatos organizacionais e institucionais surgem imbuídos de uma nova concepção de segurança pública. A segurança deixa de ser um assunto exclusivamente policial e passa a envolver a administração pública e a sociedade civil, deixa de ser um assunto de polícia para ser de

políticas públicas. Nesse sentido, o papel do município torna-se extremamente importante, uma vez que possui a capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública eficiente, eficaz e de melhor qualidade.

No Brasil, apesar de ainda tímidas, algumas experiências de políticas públicas em relação à segurança no âmbito municipal têm mostrado êxito, como, por exemplo, o caso de Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, e o de Belo Horizonte, em Minas Gerais. Essas cidades realizaram diagnósticos como instrumentos de planejamento de políticas públicas e buscaram o envolvimento de comunidade de diversas formas, além de outras atitudes proativas em relação à segurança pública.

Para Ricardo e Caruso (2007), quanto antes a comunidade estiver envolvida no planejamento da política, mais poderá contribuir na identificação dos problemas e potencialidades e na composição de um capital social que auxilie na implementação das ações, além, é claro, de legitimar e exercer fiscalização e controle sobre a política. Fóruns, comitês e conselhos comunitários locais são instâncias de participação que podem ajudar a organizar a atuação da comunidade. Os autores alertam que, além da criação de estruturas de gestão que suportem a implantação da política, ainda há um grande desafio: criar mecanismos que garantam a continuidade da política que estiver obtendo bons resultados, independentemente do período de quatro anos da gestão governamental.

A gestão municipal da segurança pública, como ressaltado por Ricardo e Caruso

(2007), se mostra em meio a uma pluralidade que pode ser explicada por diferentes fatores, como o fato de que a responsabilidade do município pela segurança pública e seu papel na prevenção da violência não constituem algo consensual. No entanto, os autores defendem e acreditam que o papel dos municípios na segurança pública passa cada vez mais a ser delineado e incentivado, pois, segundo eles, desenvolver as políticas intersetoriais e focalizadas é algo que está dentro da competência deste ente federativo que, sem dúvidas, contribui para prevenir a violência.

David Bayley, um dos maiores estudiosos sobre segurança no mundo, defende a interação das instituições policiais e a comunidade. Em uma entrevista concedida a Elizabeth Leeds, pela *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Bayley (2007) defende a integralização de ações em todos os níveis, inclusive das experiências bem-sucedidas entre países diversos, além de afirmar que o policiamento só será eficaz se acontecer sempre buscando uma proximidade com a sociedade.

O estudioso pioneiro na divulgação da filosofia de polícia comunitária, hoje, defende o policiamento inteligente.

Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim [...]. Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste [...]. O policiamento inteligente leva o policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer responsabilidade (BAYLEY, 2007, p. 129).

Em outras palavras, para o autor, é necessário desenvolver uma polícia baseada na localidade ou na municipalidade. Essa nova visão corrobora a tendência brasileira de fortalecer o desenvolvimento municipal em relação à segurança pública. Para que isso seja possível, deverá haver um esforço de todos os níveis de governo. Ao lado da preocupação com políticas públicas de segurança deve caminhar a preocupação com outras áreas sociais, como educação, saúde, transporte, lazer, entre outras. Não há como pensar em uma ou outra isoladamente, pois a base de formação do cidadão com dignidade engloba todos esses aspectos.

Perante este cenário supracitado, o presente artigo procura problematizar o fato de que, no contexto brasileiro, a questão da segurança pública deixou de ser um problema exclusivamente de polícia e avançou para o campo das políticas sociais, discutindo, desta maneira, o papel do Estado diante de seus limites e suas possibilidades. Para a teorização, o trabalho se reporta a obras clássicas, de forma despretensiosa, perante a grandiosidade das leituras utilizadas. No item seguinte é abordado como o problema da (in)segurança pública contempla a demanda de mudanças e soluções participativas. Ao explorar novas possibilidades de organização e sugerir um novo contrato social, o artigo destaca a necessidade do desenvolvimento, por parte da sociedade brasileira, de uma consciência de responsabilidade pela segurança pública. Nas considerações finais é enfatizada a viabilidade da promoção da relação entre Estado e sociedade, com o intuito de que novas formas de participação aconteçam na elaboração de políticas públicas, especialmente no âmbito municipal.

## A visão de segurança pública em Hobbes, Rousseau e Locke

Para entendermos o papel do Estado na segurança pública, torna-se necessário um breve resgate acerca de sua formação. Hobbes, já no século XVII, esclarece que os homens, desde suas mais primitivas formas de agrupamento, possuem um sentimento natural de busca pela sua própria conservação e por uma vida melhor. De acordo com o autor, existem leis naturais (justiça, equidade, modéstia, piedade, entre outras) que se resumem em fazer aos outros o que queremos que nos façam. No entanto, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a serem respeitadas, essas leis não são cumpridas. Nesse contexto, prevalecem as paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. Isso mostra que é preciso legitimar um poder que promova a paz e a segurança às pessoas por meio da imposição de regras (HOBBS, 1984).

Segundo Hobbes (1984), por sua própria caracterização natural, o homem descobriu a necessidade da constituição de um poder comum ao qual todos devam submissão, temor e obediência, ou seja, o Estado. O Estado seria comparado a uma multidão unida em torno de uma só pessoa representada, simbolicamente, pelo “Leviatã”, um monstro todo-poderoso equivalente a um deus mortal, especialmente criado para acabar com a anarquia e o caos social da sociedade “primitiva”. Pode-se extrair dessa obra a primeira concepção do papel do Estado na segurança pública: garantir a paz social, impedindo a guerra de todos contra todos. Hobbes mostra que havia a necessidade de o Estado intervir instituindo as regras da boa convivência social em troca da subserviência

dos indivíduos. Assim, o papel do Estado na segurança pública sob a ótica de Hobbes está em confiar todo o poder a uma única instância.

O autor mostra que uma das consequências da falta de um Estado absoluto instituído seria uma instabilidade social generalizada. Um estado natural em que os homens instituem um direito de autodefesa acreditando que têm direitos a todas as coisas. Isso reforça a ideia de um Estado caótico, sem instituições legais. A igualdade dos homens no estado natural, segundo Hobbes, é a igualdade no medo, pois a vida está, a todo o momento, ameaçada. Segundo o autor, nem o mais forte está seguro, pois o mais fraco é livre para usar de todos os artifícios para garantir seus desejos e sua vida. Nesse estado, os homens encontravam-se numa total **insegurança**, pois teriam que estar sempre preparados para a guerra, sob pena de comprometer seu bem mais precioso, a vida.

Hobbes aponta que o Estado, por meio das instituições públicas, teria o poder para promulgar e aplicar as leis, definir e garantir a propriedade privada e exigir obediência incondicional dos governados. Ele esclarece que em nenhum Estado do mundo foram estabelecidas regras suficientes para regular todas as ações e palavras dos homens, o que seria impossível, pois, em todas as espécies de ações não previstas pelas leis, os homens têm liberdade de fazer o que a razão de cada um sugerir como o mais favorável a seu interesse (HOBBS, 1984, p. 160). Para o autor, o objetivo das leis não é “coibir o povo de todas as ações voluntárias, mas, sim, dirigi-lo e mantê-lo num movimento tal que não se fira com seus próprios desejos impetuosos, com sua precipitação ou indiscri-

ção, do mesmo modo que as cercas vivas colocadas não para deter os viajantes, mas para conservá-los no caminho” (HOBBS, 1984, p. 253). Assim, Hobbes reforça a ideia de que os princípios naturais só têm eficácia se existir uma autoridade que obrigue ou garanta o seu cumprimento. Para acabar com a insegurança entre os homens e fazer cumprir a Lei Natural, é fundamental e indispensável a presença de um Estado que esteja acima do interesse particular dos cidadãos para garantir a paz civil. O autor afirma que a segurança pública somente é possível com a intervenção do Estado. Este aspecto é importante para o objetivo deste artigo, pois demonstra que, desde a época de Hobbes, o papel do Estado é fundamental para a segurança pública.

Quem aborda essa questão é Rousseau. Analisar o papel do Estado na segurança pública sob a perspectiva de Rousseau (1989) constitui uma importante contribuição, uma vez que esse autor, com sua obra *O contrato social*, inspirou muitos revolucionários e regimes nacionalistas opressivos por toda a Europa continental. Inspirados nas ideias de Rousseau, os revolucionários defendiam o princípio da soberania popular e da igualdade de direitos. Esse autor analisa a sociedade de uma maneira ampla. Para Rousseau (1989), a família é o primeiro modelo das sociedades políticas, a mais antiga de todas as sociedades e a única natural.

Corroborando a posição de Hobbes, Rousseau (1989) considera que os homens em seu estado natural não teriam condições de subsistir. O gênero humano pereceria se não mudasse sua maneira de ser. Assim, deveria haver um único movimento no intuito de agir de co-

num acordo. Para o autor, essa soma de forças deveria ser empregada sem que prejudicasse os próprios homens.

Ainda alinhado ao pensamento de Hobbes, Rousseau (1989) destaca que a passagem do estado natural para o estado civil produziu no homem uma mudança considerável, substituindo em sua conduta a justiça pelo instinto e imprimindo às suas ações a moralidade que anteriormente lhes faltava. O Estado, nas concepções de Hobbes e de Rousseau, evidencia uma percepção de fracos e fortes, vigorando a lei ou o poder da força. Assim, o Estado Civil representa o poder político e as leis. A passagem do Estado de natureza ao Estado Civil se dá por meio de um *contrato social*, que representa um instrumento que permite aos indivíduos renunciarem à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas, concordando em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política. A sociedade só poderia existir e ser governada se houvesse um ponto em torno do qual todos os interesses se harmonizam. Assim, a soberania representa o exercício da vontade geral e o soberano nada mais é senão um ser coletivo.

Na concepção de Rousseau (1989), os indivíduos aceitam doar parte da liberdade civil em prol de uma entidade que proporcione segurança e bem-estar social. O autor defende que é necessário que se estabeleçam leis para isso e que não existe uma justiça universal emanada só da razão. Rousseau (1987, p. 47) mostra que “toda justiça vem de Deus; só Ele é a sua fonte; mas, se soubéssemos recebê-la de tão alto, não teríamos necessidade nem de

governo nem de leis.” Assim, é necessário que “haja convenções e leis para unir os direitos aos deveres e encaminhar a justiça a seu objetivo” A formação da lei, na visão rousseauiana, ocorre quando todo o povo estatui sobre todo o povo, sem nenhuma divisão do todo, obedecendo a vontade geral. Nesta concepção, os interesses arbitrários do indivíduo devem dar lugar à construção coletiva daquilo que permite que todos possam ser iguais.

Por outro lado, Locke (1998) tem argumentos parecidos com os de Hobbes, no entanto, com um intuito diferente. Segundo Locke, para evitar um Estado em que as liberdades individuais não fossem respeitadas, seria necessário um poder do soberano limitado, restrito aos termos do contrato social, que representaria a tutela, por parte da autoridade, dos direitos individuais. O soberano, nessa visão, seria um representante do corpo comum e, sozinho, de fato, não teria nenhum poder, pois o poder emana do povo e é por ele legitimado. É válido analisar que a ideia de soberano de Locke (1998) relaciona-se com a ordem e a segurança, uma vez que, se o soberano passa a governar por interesse próprio, torna-se um tirano e, nessa ótica, a sociedade tem direito à revolta para garantir seu direito natural à liberdade.

A formação de uma sociedade política e do governo, na visão de Locke (1998), aconteceria no intuito de as pessoas conservarem mutuamente suas vidas, liberdade e bens. Segundo autor, falta ao homem, em seu estado natural, uma lei que estabeleça um padrão do justo e do injusto, como uma medida comum para solucionar todas as controvérsias. Essa foi a base para que Locke formulasse uma teoria de três

poderes: Legislativo, Executivo e Federativo. Assim, a segurança dos homens teria um respaldo legal, teria leis estabelecidas adequadas para gerar um poder capaz de apoiar e sustentar uma sentença justa e lhe dar a devida execução. Os três poderes estabelecidos pelo autor visam, primordialmente, a *paz*, a *segurança* e o bem *público* do povo.

Para Locke (1998), o Poder Legislativo, é o poder supremo da sociedade política. Trata-se de um poder que estabelece as leis e fixa as diretrizes que conduzirão a sociedade política em busca de sua preservação, um poder ao qual os outros dois devem estar subordinados. Porém, para sua concretização, é necessário que haja o Poder Executivo que se responsabilize pela execução das leis que foram elaboradas pelo Legislativo. O terceiro poder – o Federativo –, de acordo com Locke, compreende a gestão da *segurança* e do interesse do público externo.

Uma ideia bastante explorada pelos três autores é a questão da propriedade privada, que está intimamente relacionada com segurança, uma vez que pode ser o pivô de conflitos que ameacem a paz e a ordem. No pensamento de Hobbes (estado de natureza) e de Rousseau (estado de sociedade), quando os indivíduos se apossam de terras e bens, essa posse não tem valor, pois não existem leis para garanti-la. A propriedade privada é, portanto, consequência do contrato social e um decreto do soberano.

As obras de Hobbes (*Leviatã*), Locke (*Dois tratados sobre o governo*) e Rousseau (*O contrato social*) discursam e dialogam sobre Estado e sociedade. A teoria de Hobbes entende que a postura forte do Estado (*Leviatã*) é a solução

para uma vida em sociedade, já que o homem em seu estado de natureza é egoísta, podendo usar meios violentos para conseguir seus objetivos. Nesse sentido, com a ideia do contrato social, o homem abdica seus direitos naturais para transferi-los para o Estado. Contrariando essa visão hobbesiana, o homem em estado natural de Locke é mais amigável e sociável. O pacto social não retira o direito de liberdade e alguns direitos naturais do homem. Rousseau, por sua vez, apresenta a teoria contratualista, fundamentando a sociedade moderna no homem livre, autossuficiente e solitário. O Estado rousseauiano é o mais democrático dos três autores analisados.

A segurança, nessa discussão, fica então como responsabilidade de um governo, sendo que o homem passa a ser regido por normas que visam o benefício da maioria da comunidade. Porém, Locke sustenta que o homem em seu estado natural já vivia em sociedade, possuindo certos direitos determinados. O contrato social surgiria, então, para garantir direitos individuais preexistentes. A concepção lockeana defendia a soberania da vontade popular. Nesse sentido, a submissão ao poder público não seria incondicional, podendo, em caso de descumprimento do conteúdo contratual pelo governante, a vontade popular revogá-la ou modificá-la.

Em uma visão sintética, pode-se dizer que o conceito de sociedade civil, para Hobbes, Locke e Rousseau, está ligado ao Estado que se opõe ao “Estado de natureza”. A preocupação predominante desses teóricos era a passagem dos homens de seu estado natural para o Estado Civil, ou seja, o homem passava a ser regido por um governo até então inexistente. Hobbes pode ser considerado um precursor nesse sen-

tido, influenciando, com seus conceitos, Locke e Rousseau. Dessa forma, a função primeira do Estado Civil seria garantir a segurança e a paz em troca da subserviência às leis instituídas.

Entretanto, na atualidade, como destaca Alves Sobrinho e Inojosa (2005), citando Demo (1998), o fato de a sociedade delegar ao Estado ações públicas que visem manter o equilíbrio social e promover o bem-estar não significa considerar o Estado melhor do que a cidadania que o sustenta. Esta consideração reforça a ideia de participação da sociedade civil na segurança pública. Se na Idade Média e nos últimos séculos a segurança pública deveria ser uma função exclusiva do Estado, na sociedade moderna passa a exigir, pela sua complexidade, a participação efetiva da sociedade civil organizada e, especificamente, no âmbito municipal.

### **O problema da (in)segurança pública**

A violência é um fato social. A alta taxa de homicídios no Brasil exemplifica essa realidade. Segundo estatísticas do Núcleo de Estudos da Violência, da USP (NEV, 2010), embora nas capitais dos Estados o número real de homicídios tenha caído 5,4% entre 2000 e 2006, há alguns aspectos desses dados que chamam a atenção. Quando se isola o resultado total da influência das capitais, há um aumento de 15,76%, taxa bem acima do crescimento populacional no mesmo período. Isso traz evidências para afirmar que, no interior, onde a presença do Estado está mais proximamente representada por meio do poder municipal, houve aumento desproporcional no número de homicídios no período. Tomando esse caso como exemplo, diversas possibilidades de explicações podem ser exploradas, tais como a ausência do Estado, a

precariedade de sua estrutura e a falta de participação da sociedade civil organizada.

A expectativa de enfrentamento do problema das altas taxas de violência culminou na elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Em decorrência desse Plano houve um aumento significativo dos investimentos do governo federal em segurança pública. Segundo Costa e Grossi (2007), a segurança pública está entre as principais preocupações da sociedade civil e tem se mostrado objeto de atenção por parte dos governos no que se refere ao orçamento federal. Os dados apresentados pelos autores mostram que, em 2005, o governo alcançou o patamar de três bilhões de reais de investimentos nesse setor, superando os investimentos com esporte e lazer, cultura, habitação e gestão ambiental. Outra importante contribuição para a segurança pública foi a criação do FNSP (Fundo Nacional de Segurança Pública), que possibilitou a coordenação dos diversos ministérios e a cooperação intergovernamental (COSTA; GROSSI, 2007). O FNSP visava possibilitar maior apoio aos governos estaduais e municipais. No entanto, vários foram os condicionantes impostos a tais governos para que tivessem acesso a esse recurso. Tal fato levou o Conselho Gestor a propor, em 2003, um novo método para redistribuição dos recursos, que passariam a ser distribuídos de acordo com o tamanho da população, o efetivo de policiais militares e civis e números de homicídios por Estado da federação (COSTA; GROSSI, 2007).

Entretanto, há limites que devem ser considerados quando se leva em conta apenas a atuação repressiva do Estado em relação à garantia de segurança pública. Poncioni (2007) afirma que,

no Brasil, a polícia não tem a prática de se aproximar dos problemas concretos que acometem cotidianamente a população. A própria organização policial tem uma estrutura que dificulta isso. Ainda são tímidas as experiências de iniciativas da sociedade em termos de participação efetiva. A trajetória histórica da sociedade política do Brasil é marcada por resquícios burocráticos patrimonialistas, que muitas vezes enaltecem o traço do personalismo na sociedade. Essa característica cultural tem ressonância em todos os aspectos sociais, inclusive na segurança pública. Rolim (2007) levanta uma crítica ao afirmar que, em poucas áreas, como nas políticas de segurança pública, os espaços para inovação são tão estreitos e o apego à tradição tão consolidado. Essa própria resistência é um problema a ser enfrentado quando se trata desse problema social.

No contexto de países como Israel, Suécia, Noruega, Grécia, Bolívia e Irlanda, conforme Costa e Grossi (2007), a atividade policial pode ser desempenhada por única instituição. Em outros países, como França, Espanha Itália e Portugal, ela é exercida por algumas poucas instituições. Há, ainda, países onde existem muitas instituições (Brasil, Argentina, México e Alemanha) e, por último, onde há centenas ou milhares de instituições, como é o caso do Canadá e Estados Unidos. O controle de tais instituições varia de país para país. Segundo Rolim (2007), em um período relativamente curto, a maior parte das polícias europeias, e mesmo norte-americanas, repensou radicalmente suas atribuições, formação, estratégias e relacionamentos com as comunidades a que devem prestar seus serviços.

Nos países de democracia consolidada, a instituição polícia possui duas funções: investiga-

ção criminal e policiamento ostensivo (GAMA NETO, 2003). Essas funções são executadas pela mesma polícia dentro de determinado espaço geográfico. Existem países com mais de uma força policial, nos quais se adota o critério de atribuir a cada qual uma área geográfica para atuar: Itália (Carabineiros e Polícia do Estado); Espanha (Polícia Nacional e a Guarda Civil); Portugal (Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana); e França (Polícia Nacional e a Gendarmeria). Nos seus espaços de atuação, cada polícia desempenha as duas funções. É o que se chama de “ciclo completo de polícia”, ou seja, a instituição policial executa todos os serviços policiais naquela referida área (GAMA NETO, 2003), preservando a diversidade no modo de atuação policial, embora mantendo a mesma atribuição funcional.

A análise dos êxitos e fracassos das iniciativas de planejamento de segurança pública, aliada às necessidades e potencialidades dos contextos locais, pode revelar caminhos novos de transformação positiva do planejamento público de segurança. Para isso, entender o papel do Estado e quais os novos rumos a serem tomados é um primeiro passo em busca de soluções para um problema complexo que envolve muito mais que um aparato policial. Somente por meio de um exame profundo do contexto que cerca o problema é que se pode conscientizar e mobilizar a sociedade para uma solução participativa, em vez de continuar confiando a responsabilidade da resolução unicamente sobre o Estado.

### **Novas possibilidades de organização e o novo contrato social**

Frey e Czajkowski Jr. (2005) afirmam que o contrato social como narrativa fundamental da

formação do Estado moderno passa por grandes transformações. Nesse contexto, “a própria sociedade civil passa a ter dúvidas acerca de quais deveriam ser os atuais limites e responsabilidades do Estado contemporâneo, bem como as formas pelas quais deveriam se processar suas interações com os demais atores envolvidos no processo de gestão da *res pública*” (FONSECA, 2004, *apud* FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005, p. 308). Para os autores, enquanto em grande parte dos setores sociais se discutem propostas de políticas econômico-liberais e/ou democrático-participativas, no setor da segurança pública há ainda certa preferência por modelos tecnocrata-autoritários. Isso é devido a três fatores: tratamento da segurança pública como política fechada e excludente; cultura autoritária e hierarquizada da sociedade brasileira; e “incipiência” de movimentos sociais de combate à violência (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005, p. 308).

Apesar das dificuldades de se promoverem mudanças significativas nos hábitos arraigados nas bases das estruturas sociais vigentes, é fato que o modelo consolidado de policiamento tradicional no Brasil não tem conseguido dar conta do combate à criminalidade urbana. Uma nova concepção de segurança pública é urgente. Sob uma perspectiva menos autocrática e mais participativa, a segurança deixa de ser um assunto exclusivamente policial, passando a envolver diversas áreas da administração pública, os três níveis de governo e a sociedade civil. Entre as estratégias alternativas que podem contribuir para um policiamento mais eficaz está aquela que resgata o papel do município (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005). Este aspecto torna-se extremamente importante, uma vez que o município possui a capacidade de congrega

comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública eficiente, eficaz e de melhor qualidade.

Novas formas de organização (ou de auxílio à organização) da segurança pública têm sido percebidas como alternativas viáveis no sentido de se promover uma inversão necessária na trajetória de crescimento dos índices de criminalidade. Entre essas novas formas estão as polícias comunitárias e os conselhos comunitários de segurança pública (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005).

Vislumbrada por David Bayley nos anos 1980 e amplamente difundida em vários países, a polícia comunitária pode ser definida, conforme Souza (2005), como uma filosofia de estratégia organizacional. Nela está prevista a distribuição dos serviços de polícia com o objetivo de aumentar o poder de decisão, intervenção e de participação de comunidades organizadas na definição, planejamento e controle desses serviços. Por isso, a polícia comunitária não deve ser entendida, por exemplo, como uma ferramenta gerencial de gestão de informação, ou mesmo como um conjunto de técnicas operacionais, táticas, a ser aplicado de forma uniforme, a despeito de qualquer contexto. Ao contrário disso, ela está pautada nos laços de confiança entre o público e a polícia. Dessa forma, a polícia prioriza problemas e demandas que tenham sido identificados por comunidades específicas, diminuindo o medo e a insegurança da população.

Alguns desafios se mostram na implementação dessa mudança na sociedade brasileira, em que as instituições de segurança pública

ainda estão enraizadas em um sistema político caracterizado por práticas políticas patrimonialistas e personalistas e práticas de policiamento repressivo. Qualquer tipo de mudança que venha a ser proposto terá que enfrentar desafios que vão além de uma reestruturação de órgãos públicos. Tais desafios também perpassam por todos os âmbitos culturais e comportamentais.

Neste sentido, os Conselhos de Segurança Pública (Conseps) são “entidades desenvolvidas com a intenção de possibilitar à comunidade o exercício da cidadania e a prestação de serviços comunitários de segurança” (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005, p. 314), no âmbito municipal. Isso ocorre por meio do envolvimento da comunidade no planejamento da polícia preventiva, como forma de participação popular nas atividades policiais. O papel que os Conseps passam a preencher pode revelar um meio de captação dos anseios por segurança preventiva da população, representando um ponto de convergência entre a necessidade da população por segurança e o que a polícia pode oferecer mediante sua capacidade operacional.

A necessidade dos Conseps no planejamento da segurança pública é reforçada por Soares (2006), ao considerar que não há modelos únicos e gerais de políticas de segurança pública, aplicáveis em todas as cidades de todo o país, mas existem condições gerais que devem ser observadas para que se alcance um nível superior de eficiência. Para o autor, a qualidade de uma política depende da consistência de cada programa, cada projeto e cada ação, que, por sua vez, depende do conhecimento de cada bairro, região da cidade, praça ou rua.

Dentro dessa perspectiva, Oliveira et al. (2007) analisam em profundidade um Conselho de Segurança Pública em um município no sul de Minas Gerais. Para os autores, entender os Conselhos no contexto da administração pública significa discutir, entre outros aspectos, a qualidade da gestão pública. O Conselho estudado apresentou uma série de problemas de caráter sociopolítico-administrativo, entre os quais se destacaram: falta de formação política dos conselheiros; falta de articulação política entre o Consep e instituições locais e estaduais; a segurança pública no município não constitui prioridade para a administração pública local; e a falta de iniciativas políticas e de organização da sociedade local.

As constatações da pesquisa corroboram a discussão sobre o caráter deliberativo ou consultivo dos Conselhos e reforçam o que a literatura existente tem mostrado, ou seja, o predomínio do caráter consultivo. Apesar dessa fragilidade, pode-se considerar seu papel de redemocratização dos espaços públicos. Esse tipo de instituição tampouco deve ser visto apenas por suas fragilidades, mas sim como um espaço que deve promover uma multiplicidade de vozes diferentes em prol de um objetivo maior e comum: a segurança pública.

Outra iniciativa importante neste sentido é o modelo de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac) na recuperação de criminosos. No Estado de Minas Gerais, o projeto Novos Rumos é um exemplo de humanização da execução penal. Segundo o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), o projeto consiste em um método de valorização humana que oferece penas alterna-

tivas e meios apropriados para a recuperação dos condenados, além de buscar também a proteção da sociedade, a promoção da Justiça e o socorro às vítimas. O objetivo do projeto Novos Rumos na execução penal é incentivar a implantação de Apacs no Estado de Minas Gerais, seguindo o modelo bem-sucedido da Comarca de Itaúna.

A principal diferença entre a Apac e o sistema carcerário comum é que, na Associação, os próprios presos são co-responsáveis pela sua recuperação e têm assistências espirituais, médicas, psicológicas e jurídicas prestadas pela comunidade. Além disso, os presos frequentam cursos supletivos e profissionais e participam de atividades variadas, o que ajuda a evitar a ociosidade. A metodologia Apac fundamenta-se no estabelecimento de uma disciplina rígida, caracterizada por respeito, ordem, trabalho e o envolvimento da família do sentenciado. Outro aspecto importante na metodologia é a municipalização da execução penal, ou seja, é dada a preferência para que o preso permaneça na sua terra natal, ou onde reside sua família. Apesar de todos os lados positivos até então ressaltados, é importante lembrar que esse sistema ainda é uma experiência nova que demanda certo cuidado na generalização dos resultados obtidos. Ainda é precipitada qualquer forma de afirmação de sua eficiência e eficácia.

Independente de qual formato organizacional em que as políticas de segurança pública se delineiam, é importante que os responsáveis por elas estejam atentos a alguns aspectos. Primeiramente é essencial considerar o processo de formação social, cultural e política da sociedade brasileira, fato que remete a particu-

laridades que podem significar o sucesso ou o fracasso de alguma estratégia. Outro aspecto a ser considerado é que a população brasileira não tem a tradição da participação; esse é um processo que ainda está fracamente institucionalizado. Assim, é necessário que a sociedade brasileira adquira consciência de que é co-responsável pela segurança pública.

### Considerações finais

Este artigo promoveu uma reflexão acerca do papel do Estado no âmbito da segurança pública, considerando sempre o contexto socio-cultural brasileiro e relembando que as forças de segurança pública desenvolveram um papel altamente repressor, em que a sociedade civil organizada em meio a um processo de democratização passou a reclamar por sua cidadania. Dentro de um processo ainda em transição, de um regime autoritário para um regime democrático, o Estado viu seu papel questionado à medida que a população começou a lutar por seus direitos políticos, sociais e civis. O trabalho defende a necessidade de repensar um novo contrato social e, para tanto, resgatou a essência das discussões presentes em Hobbes, Rousseau e Locke voltadas para a segurança do cidadão em vez da segurança do Estado.

É possível presenciar situações em que a imagem do Estado ainda carrega conotações negativas. Exemplo disso está no grande número de casos em que a população desiste de chamar as forças de segurança pública do Estado por simplesmente achar que não “vale a pena”, que não “adianta nada”. Isso evidencia que, em muitos segmentos da sociedade, a força responsável pela proteção do cidadão esta desacreditada.

As formas de organização e a institucionalização de novos meios de combate à violência, assim como algumas alternativas discutidas neste trabalho, representam uma resposta da sociedade à necessidade de promover ações eficientes. Para Soares (2006), é preciso que se coloquem em prática políticas públicas inteligentes e pluridimensionais, intersetoriais e sensíveis às especificidades locais. Políticas de larga escala, capazes de interceptar as microdinâmicas imediatamente geradoras da criminalidade violenta, sobretudo de natureza letal, devem ser estimuladas, principalmente, no âmbito municipal. Segundo Soares (2006), as consequências da não aplicação das mudanças necessárias provocam agravamentos ainda maiores do atual quadro de violência criminal. Para o autor, esse quadro negativo tende a agravar-se, sobretudo, se persistirem duas condições: “a) um sistema institucional de segurança pública fragmentado, ineficiente, corrompido, desacreditado, brutal, racista, alimentador do circuito da violência e da própria criminalidade, que não valoriza seus profissionais e b) o empreendedorismo do tráfico de armas e drogas o qual, ativamente, tira proveito da precariedade das condições de vida e da vulnerabilidade dos processos subjetivos dos jovens com ralas e raras oportunidades e perspectivas de integração” (SOARES, 2006, p. 12).

O caminho das mudanças em direção a políticas democrático-participativas de segurança pública passa necessariamente pela reunião de grupos representativos da sociedade, os quais, conforme Frey e Czajkowski Jr. (2005, p. 321), constituem-se de “organizações de polícia que atuam no local; o cidadão comum da comunidade; as autoridades públicas dos diversos órgãos e esferas de governo; a comunidade de negócios; as organizações não-governamentais e a mídia”.

O debate sobre as formas democráticas de instituições que viabilizem a participação social contra a criminalidade nos municípios, promovendo o reencontro do Estado com o cidadão, deve ser ainda mais fomentado, pois é nesse âmbito que poderão ser encontradas soluções adequadas e consistentes para os problemas de (in)segurança pública no Brasil. Perrenoud (2007) apresenta um exemplo de um plano municipal na cidade de Santos, no Estado de São Paulo, onde a segurança pública é sistematizada em um programa composto de passos previamente definidos. O autor, por um lado, mostra que desta maneira o governo municipal atende aos anseios da comunidade local em relação à segurança pública e, por outro, alerta que a consolidação e o fortalecimento da participação dos municípios no sistema de segurança pública dependem de regulamentação legal e da destinação de recursos federais, estaduais e municipais para o setor. Ou seja, o trabalho comprova empiricamente a necessidade da integração entre os governos federal, estadual e municipal.

Atualmente, as políticas de segurança pública no Brasil são, constitucionalmente, responsabilidades dos governos estaduais e do federal, fato que mostra uma limitação na autonomia do município em promover suas políticas de segurança pública. No entanto, consideramos que as administrações públicas municipais no Brasil deveriam assumir responsabilidades políticas, sociais, culturais e econômicas no combate à criminalidade, pois têm muito a contribuir com processos de interação e integração da população local que podem evitar ou mesmo reduzir os índices de criminalidade.

## Referências bibliográficas

- ALVES SOBRINHO, E. J.; INOJOSA, R. M. Gestão social nos municípios: a violência e a cultura de paz. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 279-295, mar./abr. 2005.
- BAILEY, D. Entrevista concedida a Elizabeth Leeds. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p.120-129, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada e divulgada em 05-10-1988. Rio de Janeiro, 1998.
- COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 6-20, 2007.
- FREY, K.; CZAJKOWSKI JR., S. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 297-325, mar./abr. 2005.
- GAMA NETO, R. B. Democracia e segurança pública: Polícia Civil, defendendo o cidadão ou o Estado? Resenha de: Zaverucha, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco: o desafio de reforma**. 1ª. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2003. Disponível em: <[www.politicohoje.com/ojs/include/getdoc.php?id=351&article=79&mode=pdf&OJSSID=cd53c67cd82fe32](http://www.politicohoje.com/ojs/include/getdoc.php?id=351&article=79&mode=pdf&OJSSID=cd53c67cd82fe32)>.
- HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2005. Segunda Parte: Do Estado (p. 127-268).
- LOCKE, J. Dois tratados sobre o governo. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- NEV. Banco de dados de homicídios. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. Disponível em: <[http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1372&Itemid=71](http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1372&Itemid=71)> Acesso em 06 set. 2010.
- OLIVEIRA, V. A. R.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. C. S. E. O Conselho de Segurança Pública no âmbito da administração pública municipal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, p. 64-80, 2007.
- PERRENOUD, R. Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007.
- PONCIONI, P. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p.22-31, 2007.
- RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 102-119, 2007.
- ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 32-47, 2007.
- ROUSSEAU, J. J. O contrato social. São Paulo: Cultrix, 1989.
- SOUZA, E. Como tornar o policiamento comunitário viável na prática. Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais. Novembro de 2005. Disponível em <[http://www.crisp.ufmg.br/desafios\\_policiamento\\_comunitario.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf)>
- SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Revista Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <[www.tjmg.gob.br](http://www.tjmg.gob.br)>. Acesso em 21 jun. 2007.

# O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, Dany Flávio Tonelli e José Roberto Pereira

## Resumen

**El problema de la (in)seguridad pública: reflexionado acerca del papel del Estado y de posibilidades de soluciones localizadas y participativas**

Los altos índices de criminalidad y la ineficiencia en la promoción de soluciones más adecuadas muestran que la seguridad pública se ha tornado un grave problema social urbano del Estado. El hecho de que la responsabilidad de la gestión de la seguridad pública esté preponderantemente bajo el dominio de las instancias federal y estatal ha empezado a ser cuestionado y la importancia del papel de los municipios empezó a ser resaltada en lo que se refiere al combate a la criminalidad y a la violencia. En ese sentido, surgen nuevos formatos organizacionales e institucionales imbuidos de una nueva concepción de seguridad pública. Este artículo tiene como objetivo problematizar cómo en Brasil la seguridad pública dejó de ser un problema de policía para convertirse en una cuestión de políticas sociales, explorando el papel, los límites y las posibilidades de actuación del Estado. Para lograr ese objetivo, el trabajo se fundamentó en ideas y conceptos generales de tres grandes autores clásicos: Hobbes, Rousseau y Locke. Al explorar ese escenario, se percibió la necesidad de profundas transformaciones. Fueron sugeridas algunas posibilidades de organización que priorizan la participación popular en la planificación y seguimiento de la seguridad pública. El debate sobre las formas democráticas de instituciones que viabilicen la participación social contra la criminalidad en los municipios, promoviendo el reencuentro del Estado con el ciudadano, debe ser fomentado aún. Consideramos que en ese ámbito es donde podrán encontrarse soluciones adecuadas y consistentes para los problemas de (in)seguridad pública en Brasil.

**Palabras clave:** Seguridad pública; Papel del Estado; Participación.

## Abstract

**The problem of public (in)security: reflections on the role of the State and the possibilities of local, participatory solutions**

High crime rates, and inefficiency in promoting more appropriate solutions, show that public safety has become a serious urban social problem for the State. The predominant role of the federal and state levels in guaranteeing public safety is increasingly being questioned, and the importance of the municipal role in combating crime and violence is currently highlighted. New organizational and institutional formats are appearing, imbued with a new concept in public safety. This article seeks to examine how public safety in Brazil has ceased to be a police matter, becoming rather a question of social policies; it explores the role, limits and possibilities of the work of the State. In order to do this, the study is underpinned by the ideas and overall concepts of three great classical authors: Hobbes, Rousseau and Locke. When examining the scenario, one realizes the need for profound changes. Certain organizational possibilities have been put forward here that prioritize popular participation in planning and in monitoring public safety. We need to foster the debate on democratic forms of institutions that enable social participation against crime in municipalities, bringing together once more the State and the citizen. We believe that it is in this sphere that appropriate and consistent solutions may be found to the problems of public (in)security in Brazil.

**Keywords:** Public safety; the Role of the State; Participation.

**Data de recebimento:** 14/04/2010

**Data de aprovação:** 10/09/2012



# El dilema de Chile: confianza en la policía y desconfianza ciudadana

## Lucía Dammert

*Socióloga, Doutora em Ciência Política pela Universidade de Leiden, na Holanda. Nos últimos cinco anos, atuou como Diretora do Programa Seguridad y Ciudadanía da FLACSO Chile. Atualmente é pesquisadora do Centro de Estudios Sociales Enzo Faletto da Faculdade de Humanidades da Universidade de Santiago do Chile.*

*✉ Universidad de Santiago de Chile – Santiago – Chile*

*✉ lucia.dammert@usach.cl*

### Resumen

*En Latinoamérica, en un contexto de crisis de confianza ciudadana, la cual asoma en dos vertientes principales: una crisis de la confianza interpersonal, que amenaza las posibilidades de consolidar una sociedad integrada; y una crisis de la confianza institucional, que puede amenazar las bases del Estado democrático de Derecho, el presente artículo aborda las especificidades del caso chileno, un país que convive con bajos niveles de confianza ciudadana y altos niveles de confianza en la policía. Por medio de entrevistas y grupos focales, el estudio pretende analizar la visión de la población chilena sobre el trabajo policial, con el fin de indicar los determinantes que sostienen la confianza de la población en la institución policial.*

### Palabras clave

*Confianza en la policía; Chile; Reforma policial.*

La confianza es uno de los pilares centrales de la vida en sociedad. Sin ella, se desarrolla el autoritarismo, la fragmentación y la violencia ya que los ciudadanos pierden interés en la relación con sus pares así como en la representación de las instituciones. De hecho, la confianza permite realizar nuestras labores cotidianas de forma segura debido a la existencia de una autoridad moral que pone en claro las reglas del juego de la convivencia.

En América Latina esa confianza está en una crisis que se puede caracterizar por sus dos facetas: En primer lugar se vincula con la apreciación sobre el vecindario, la comunidad más directa y la cohesión social. El ambiente social y las expectativas ciudadanas confluyen en la generación de una forma específica de percibir el desorden y de las mejores formas para fortalecer el orden social. La mirada general sobre el “otro” define una manera de entender y tratar de enfrentar la vida en común, ya sea de forma asociativa o basada en el individualismo más evidente. Sin confianza interpersonal la realización de proyectos comunes se complejiza, la búsqueda de solución a las limitaciones sociales y la consolidación de una imagen de sociedad integrada. En segundo lugar, la confianza institucional revela la magnitud de las fortalezas sociales para consolidar y desarrollar el Estado de Derecho así como las instituciones democráticas. El poder entregado al Estado para la regulación de las actividades sociales requiere

de grados de reconocimiento por parte de la población para la realización de las complejas tareas de orden de la vida social.

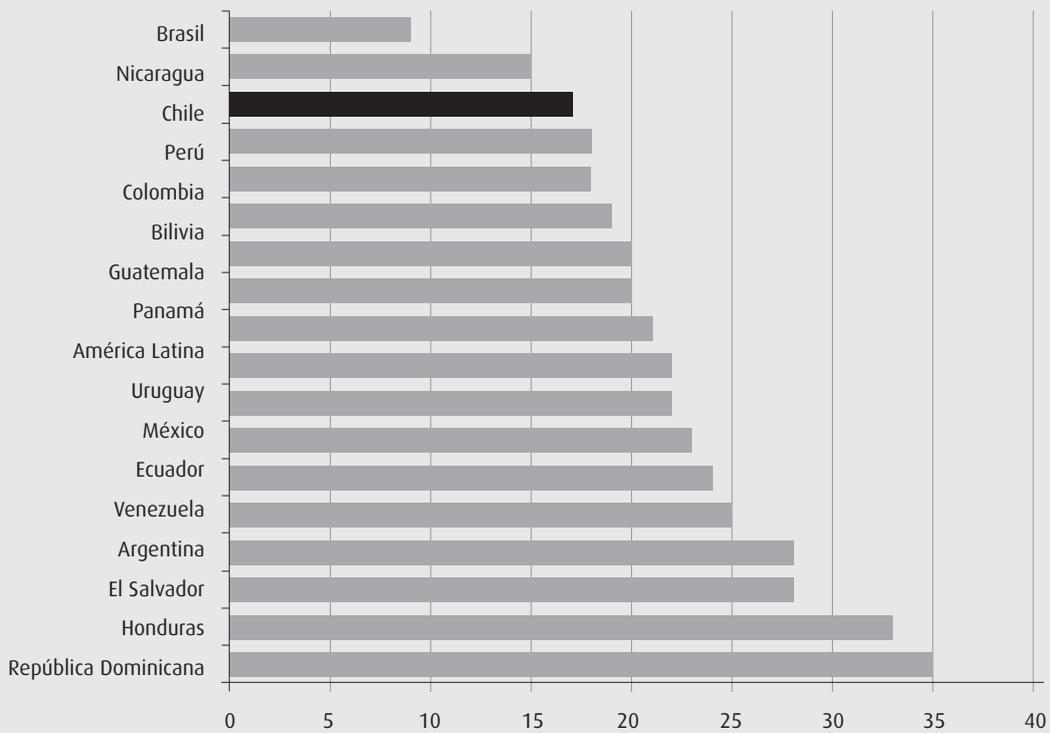
En este proceso Chile no es una excepción pero presenta un dilema especialmente relevante para la literatura: bajos niveles de confianza ciudadana y altos niveles de confianza en la policía.<sup>1</sup> Si bien es cierto que la mayoría de las instituciones han perdido reconocimiento ciudadano, la confianza en la institución policial sobresa como un hecho social en muchos casos inédito.

El objetivo del presente artículo es analizar las diversas aristas de este dilema utilizando el análisis del discurso ciudadano. Basado en 80 entrevistas en profundidad y 24 grupos focales realizados en la ciudad de Santiago de Chile, se realiza un análisis de las diferencias y vinculaciones del hablar ciudadano sobre los elementos que describen esta situación de desconfianza ciudadana y confianza en la policía en el Chile actual.

### **I. Limitada confianza interpersonal**

Diversos autores han concluido que la confianza interpersonal es requisito para la formación de asociaciones secundarias, que, a su vez, constituye un elemento esencial de una cultura política prodemocrática y, por lo tanto, de la participación política y funcionamiento de las reglas del juego democrático (INGLEHART, 1998; p. 48). Adicionalmente, Putnam (1993;

**Gráfico 1 - Confianza Interpersonal**  
América Latina 1996-2011



Fuente: *Latinobarómetro, 2011*

p. 217) situó la confianza social como un componente esencial del capital social y un factor clave en alto dinamismo económico y elevado desempeño de instituciones gubernamentales.

Tratando de conocer con más detalle los lazos de confianza que existen en el país, diversos estudios de opinión realizados en las últimas décadas coinciden en un hallazgo consistente y estable que indica niveles de confianza promedios del 17 por ciento en el periodo 1996-2011.<sup>2</sup>

Cabe destacar que para el mismo periodo el promedio latinoamericano fue de 22 por ciento, dejando a Chile entre los países con menores niveles de confianza interpersonal.

Todo lo anterior muestra que las relaciones de confianza interpersonal son más bien del tipo diluida y aquellos lazos fuertes en vinculación y colaboración se establecen casi únicamente al interior de los núcleos familiares. De esta forma, la sobrevaloración de lo conocido (lazos fuertes) produce una disminución en la disposición a la interacción con el extraño, con quien se sostiene lazos débiles, repercutiendo negativamente ya que este tipo de lazo es el cemento para la incorporación de lo distinto y la construcción de confianzas.

Estos resultados se comprueban en el análisis del discurso ciudadano que muestra que en Chile los ciudadanos han perdido la costumbre

de conocerse y conversar. Este es tal vez uno de los hallazgos más complejos del estudio respecto a la confianza interpersonal ya que los diversos grupos focales y entrevistas realizadas pusieron el acento en la soledad completa con la que enfrentan el día a día. Esta situación se evidencia con más claridad en los estratos socioeconómicos más altos donde el desconocimiento de los vecinos, incluso de aquellos que viven más de una década en la misma residencia, se convierte en la norma de convivencia. Los pocos recuerdos sobre interacciones de más largo aliento se vinculan con problemas que tuvieron que ser resueltos, estableciendo una perspectiva más instrumental de la vinculación.

En los estratos medios la situación no es muy diferente. En algunos casos las entrevistas dejan entrever la existencia de hechos del “pasado” donde las relaciones comunitarias eran mejores pero en todos los casos se afirma que el cambio sustancial es evidente. No obstante, la distancia y poca relación con las personas con las que se comparte espacio muchas veces son problemáticas y rotundas.

Esta situación se vuelve a instalar en los estratos socioeconómicos más bajos donde si bien la mayoría de los entrevistados dijo conocerse, los niveles de interacción son limitados. Al parecer, saludarse es la nueva forma de socializar entre los entrevistados que constantemente recurren al “nos saludamos” como forma de demostrar interacción. Este hallazgo cuestiona la literatura que propone que es en estos sectores donde la interacción cotidiana se produce con mayor frecuencia.

Esta lejana percepción de vinculación con los vecinos no presenta mayores diferencias

por sexo o edad, de hecho hay una transversal y recurrente explicación de la falta de tiempo como forma de demostrar el motivo de la distancia. En algunos casos se afirma que no hay tiempo ni para los amigos, mucho menos para aquellos que nos rodean en el vecindario. Así la clara debilidad de los lazos de vinculación se torna un hecho evidente.

Esta baja tendencia a confiar en los vecinos tiene una implicancia directa sobre la disminución en la participación ciudadana en agrupaciones sociales. Si bien la mayoría de los discursos ciudadanos giran en torno a dos argumentos: falta de interés y de tiempo. Cabe destacar que la relación con los niveles socioeconómicos es inversamente proporcional, es decir a mejor situación económica se encuentran menores niveles de involucramiento en esquemas participativos. Dejando las organizaciones sociales como espacios de apoyo o se colaboración entre aquellos que así lo necesitan; nuevamente fortalecimiento la perspectiva instrumental de estas iniciativas.

(...) Sí, hay junta de vecinos, pero yo no participo, encuentro que es tiempo perdido. Si quieren algo una ayuda, uno participa, coopera, pero nada más, no estoy pa' andar metido, si uno tiene que rascárselas por las de uno no más... antes participaba, es que antes la gente era más unida, ahora no. Ahora de repente les da la cuestión y toman trago y pelean... pa' puro discutir [Hombre, 59 años, D-E].

¿Es posible cambiar significativamente los niveles de confianza interpersonal en un corto lapso de tiempo? El retorno de la confianza es un proceso de largo plazo que requiere enfren-

tar la inercia de la desconfianza que se establece en los individuos como forma espontánea y rápida de responder. Más allá de la mirada estructural, los motivos de estos bajos niveles de confianza interpersonal son múltiples, dinámicos y de compleja explicación. La forma de cómo se socializa en Chile ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas y la desconfianza es tal vez una de las expresiones más claras de esta transformación. Las hipótesis son de diversa índole pero algunos elementos que aparecen en la literatura con un especial peso son los niveles educativos; la religión, los procesos migratorios, la modernización y la desigualdad del ingreso.

Los bajos niveles de confianza de los chilenos pueden ser explicados por el rápido proceso de modernización que ha experimentado el país en las últimas décadas y el consiguiente aumento de la inseguridad, riesgo y miedo social (PNUD, 2012; DAMMERT, 2012). En poco más de una década, la economía ha cambiado sustancialmente, el país ha aumentado considerablemente sus relaciones comerciales, ha firmado tratados de libre comercio con numerosos países, el PIB crecido de forma sostenida en el tiempo. En lo social, se ha reducido considerablemente la pobreza, mejoraron sustantivamente las remuneraciones e indicadores de salud y educación. Sin embargo, estos avances modernizadores han traído aparejado un difuso malestar social compuesto por sentimientos de inseguridad e incertidumbre basados en el miedo a la exclusión, miedo al otro y miedo al sinsentido. El proceso modernizador chileno configura un escenario en que los miedos a los otros, a la desprotección y a la incertidumbre hacen

imposible la mantención o desarrollo de la confianza social (PNUD, 2012).

La relación entre confianza interpersonal e institucional está aún en debate. Existe acuerdo en la literatura que la confianza de los ciudadanos en instituciones públicas es un elemento central para el funcionamiento de la democracia. La vinculación entre la población y las instituciones que deben representarla necesita de confianza como pilar fundante para establecer la legitimidad de sus actuaciones. Las tradiciones teóricas respecto al origen y desarrollo de la confianza se pueden agrupar en dos corrientes: Por un lado, se encuentran las teorías culturales según las cuales la confianza es exógena a las instituciones y por ende vinculada a las formas de relación social (ECKSTEIN, 1988). De esta forma los niveles de confianza que expresan los individuos hacia las instituciones están asociados a los aprendizajes sobre las relaciones sociales obtenidos a través de los años y su incorporación en los procesos de socialización. Es así como esta perspectiva asume que aquellos individuos que confían entre ellos tienen mayor probabilidad de cooperación y de participación en asociaciones formales o informales (PUTNAM, 1995). La confianza interpersonal sería un elemento que se traslada hacia las instituciones e instala una cultura cívica que se transmite de generación en generación.

La cultura no impacta de forma uniforme a todos los ciudadanos; muy por el contrario, entre las teorías culturales que ponen énfasis en las variables micro-sociales se propone que algunas posturas hacen hincapié en aquellas características personales que influyen directamente en los niveles de confianza institucional (INGLE-

HART, 1998). Esta propuesta de interpretación no está carente de críticos y escépticos que lleguen a considerar que “la confianza interpersonal parece ser producto de la democracia antes que su causa” (MULLER y SELIGSON, 1994; p. 647) y que, por lo tanto, la colaboración entre las personas no es ajena a la idea que tiene del orden social, por lo que “probablemente las personas están más dispuestas a establecer lazos de confianza y cooperación entre sí en la medida en que tienen confianza en las instituciones públicas” (LECHNER, 1999). Desde estas perspectivas la confianza institucional como un derivado de las relaciones de cooperación basadas en la confianza interpersonal no sería totalmente ajena a las señales que las propias instituciones transmiten.

Por otro lado, una segunda corriente se centra en la perspectiva de análisis institucionalista que interpreta la confianza como una respuesta racional vinculada con el accionar institucional (NORTH, 1990). De esta forma, la confianza institucional sería un elemento endógeno y vinculante con las instituciones y especialmente con su capacidad de realizar aquellas tareas para las que están diseñadas.

El temor, como expresión emocional vinculada a la inseguridad, no es necesariamente producto único de la victimización o de los medios de comunicación (hipótesis utilizada con mayor frecuencia), sino que también de la baja confianza en las instituciones de control formal de la delincuencia. Así, no es el fenómeno objetivo de la criminalidad *per se* el que direcciona la sensación de inseguridad, sino la ausencia de instituciones públicas que detentan la confianza ciudadana (DAMMERT

y MALONE, 2003). Interpretación que tiene ramificaciones prácticas: si los funcionarios públicos quieren disminuir la sensación de inseguridad, deberían enfrentar la baja confianza en la policía y la justicia. De esta manera, antes que aplicar e implementar políticas duras anticrimen, los funcionarios públicos y la ciudadanía necesitan apoyar reformas que sirvan para incrementar la confianza en las instituciones del sistema de justicia criminal y en especial de la policía. En este sentido, la determinación de la potencia explicativa del enfoque culturalista versus el enfoque institucionalista respecto a la confianza/desconfianza en las instituciones no puede ser indiferente a los diseñadores de políticas que deseen modificar esta variable para reducir el temor, pues estará orientando la estrategia a seguir, la envergadura del esfuerzo y su viabilidad técnica y política.

Ahora bien, la desconfianza en las instituciones policiales y judiciales no sólo se vincula con la falta de efectividad en las tareas que realizan, sino también con la percepción de impunidad y arbitrariedad de sus labores. La percepción generalizada de que la justicia no se imparte por igual para todos, así como los abusos en el accionar policial, tiene un impacto clave en la confianza institucional.

La metáfora de la puerta giratoria es una demostración de esta extendida sensación de impunidad que tienen los ciudadanos. Así entendida, los castigos no existen o no son los adecuados para aquellos que cometen delitos. Es notable que en Chile los niveles de encarcelamiento han crecido sustancialmente, las leyes han endurecido los castigos y se ha bajado la edad de imputabilidad penal, pero nada de

eso ha sido suficiente para disminuir la percepción de impunidad en el país. Según Libertad y Desarrollo “Entre las principales causas de los niveles de delincuencia, destacan la importancia relativa que adquieren aquellas relacionados con la sensación de impunidad, como son la percepción de sanciones débiles aplicadas por los jueces, el que la Ley no contempla penas más duras a los delincuentes, o la deficiente o mala investigación por parte de policías y fiscales” (Libertad y Desarrollo, 2012; p. 16). En este proceso los medios de comunicación juegan un rol relevante pero no único (GARCÍA CANCLINI, 1995 y 1997) ya que cotidianamente presentan hechos cometidos por infractores reiterados o magnifican la información sobre bajas condenas o libertades provisionales.

En el contexto latinoamericano la confianza en las instituciones gubernamentales es muy baja. Diversas fuentes de análisis como el Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas y la Encuesta Mundial de Valores muestran bajos niveles de confianza en el gobierno así como en sus principales instituciones. Esta situación se vincula a percepciones generales de ineficiencia, corrupción, negligencia y abuso de poder por parte de aquellos que ejercen el poder político así como de una distancia cada vez mayor entre la política y la ciudadanía.<sup>3</sup> Chile sigue las mismas tendencias salvo en la situación de la policía que cuenta con amplio respaldo y apoyo ciudadano.

## II. La confianza en la policía

Chile vivió bajo dictadura militar por 17 años (1973-1990), marcada por la represión política, la permanente violación de derechos humanos y la persecución de todos aquellos

considerados enemigos del sistema. La participación activa de la policía durante la dictadura militar (tanto en la administración como en los hechos de violación de derechos humanos) podría jugar un rol relevante en Chile post dictadura. No obstante, Chile enfrenta un proceso especialmente inédito al ser una de las instituciones con mayores niveles de confianza en el país (FRÜHLING, 2001; CANDINA, 2005; DAMMERT y MALONE, 2003). De hecho información del Centro de Estudios Públicos en Diciembre 2012 mostró que 58% de los entrevistados declararon confiar en la institución, es decir Carabineros se instaló entre las primeras instituciones con mayor confianza ciudadana.

Desde la perspectiva del análisis institucionalista, la valoración que la población tiene del trabajo que realizan los policías y operadores del sistema judicial (jueces, fiscales, ministros de cortes, abogados y funcionarios) tendrá efecto en la confianza en las instituciones que ellos representan. En cambio, si se asume el enfoque culturalista, la confianza en las instituciones debiera estar fuertemente respaldada por prácticas de confianza y cooperación entre la población.

La supremacía del enfoque culturalista por sobre el institucionalista como teoría explicativa de la confianza/desconfianza en las instituciones pondría en serios aprietos a los diseñadores de políticas públicas que deseen reducir el temor aumentando la confianza de la población en la policía y sistema de justicia. Una estrategia basada en una teoría como esta debe apuntar a la modificación de pautas de comportamiento entre las personas que han sido consolidadas en el transcurso del tiempo

y transmitidas a través de la socialización. Por lo tanto, sería un camino muy largo de recorrer y con resultados francamente inciertos. En cambio, un mayor peso explicativo del enfoque institucionalista no sólo justifica el diseño de políticas públicas destinadas a mejorar la valoración que tiene la población de las instituciones policiales y sistema de justicia, sino que las haría más viables porque facilita la planificación y abre un panorama más alentador sobre el horizonte temporal en que se pueden obtener resultados significativos. La falta de confianza en la policía y la justicia y, por lo tanto, la sensación de indefensión frente a la amenaza delincriminal, puede llevar a las personas a desarrollar un discurso autoritario, alternativo al ejercicio legítimo de autoridad, como único recurso frente a un peligro que consideran inminente y cuyo extremo es la justicia por mano propia (GODOY SNODGRASS, 2006).

Los enfoques teóricos sobre la construcción de la confianza en las instituciones pueden ser discutidos poniendo en juego las relaciones de confianza interpersonal, la valoración del trabajo realizado por la instituciones de control formal y la confianza que los ciudadanos tiene en ellas. Como se muestra a continuación, las encuestas de opinión y principalmente las entrevistas grupales, proporcionan información empírica para validar o cuestionar estos enfoques teóricos y deducir de ella consecuencias prácticas en materia de políticas. Adicionalmente, nos permitirán corroborar la existencia de un discurso autoritario, expresado en medidas jurídico penales de estas características, como resultado de una mezcla de desconfianza en las instituciones de control e inseguridad asociada a la delincuencia.

### *Seguridad como tema público en Chile*

En Chile la inseguridad tiene un rol preponderante en la conversación política y ciudadana. La ciudadanía en múltiples encuestas de opinión expresa la necesidad de asumir esta problemática entre las prioridades gubernamentales.

Llevado el problema delictual a un ámbito personal y observado a través del discurso público de distintos grupos socioeconómicos y étnicos, se constata nuevamente su importancia pero con mayores matices de lo que las herramientas de metodología cuantitativa son capaces de registrar. De esta forma, para el grupo de más altos ingresos, la delincuencia tiene una importancia relativamente menor que la asignada por otros grupos socioeconómicos ya que su gravedad está mediatizada por positivas condiciones personales de seguridad. Para ellos la delincuencia es un problema preocupante, pero sus expresiones más graves se producen en territorios distantes a sus lugares de residencia. A su vez, los jóvenes entre 19 y 30 años de todos los grupos socioeconómicos se sienten más seguros en comparación con otros grupos étnicos aunque reconocen la presencia de peligros, especialmente los que pertenecen al grupo socioeconómico más alto.

En los grupos socioeconómicos medios y bajos se repite el mismo patrón, jóvenes con mayor sensación de seguridad que otros grupos de edad, pero la mayor seguridad se restringe a espacios más cercanos como el barrio, el pasaje o la casa. Los adultos de estos grupos, tanto hombres como mujeres, expresan su temor al delito, con especial aprehensión por sus hijos. En los grupos socioeconómicos más vulnerables, el discurso sobre el delito incorpora fuertemente el consumo de

drogas como un factor de aumento de la violencia. En otras palabras, la inseguridad es un tema que permea y atraviesa la preocupación de la ciudadanía en general y se ha instalado en el centro mismo de la conversación cotidiana, generando impactos en la forma como y desde donde se establecen los vínculos sociales.

### *Percepción del trabajo de Carabineros*

La valoración que los ciudadanos hacen del trabajo de Carabineros tiene importantes diferencias según el grupo socioeconómico de pertenencia. En el grupo más alto existe una opinión muy positiva y generalizada de la labor que realiza. En los grupos medios las opiniones están divididas, así como hay buenas opiniones también hay quienes los evalúan negativamente, y en los grupos más pobres las opiniones son llamativamente menos favorables.

Para una mejor comprensión de los juicios de cada grupo, es relevante destacar los indicadores que utilizan para construir sus opiniones. En el caso del grupo más alto, el indicador unánimemente utilizado para opinar sobre el trabajo de carabineros es su presencia en las calles. En el grupo medio se mantiene el discurso sobre el trabajo de Carabineros basado en su presencia en el espacio público, pero incorporan nuevos indicadores como la concurrencia y tiempo de espera cuando solicitan su presencia. Las personas de los estratos socioeconómicos más vulnerables construyen sus opiniones considerando, además de la presencia y concurrencia, la eficacia para actuar en el caso de delitos flagrantes. Los indicadores muestran que la opinión de los ciudadanos sobre el accionar de Carabineros está mediada por condiciones objetivas de criminalidad existentes en sus entornos más inmediatos.

A continuación se desglosa la información relevada en cada grupo socioeconómico, destacando componentes como los señalados anteriormente y agregando otros que terminan por configurar las opiniones sobre el trabajo que realiza la institución policial. El grupo socioeconómico más alto tiene una valoración positiva del trabajo realizado por Carabineros, sin altibajos entre los distintos grupos de edad. Declaran tener un buen servicio, lo que les brinda una gran tranquilidad. Para respaldar esta opinión se recurre permanentemente a la presencia que estos agentes públicos tienen en las calles. La buena evaluación de Carabineros se acrecienta al comparar experiencias personales con policías de otros países.

(...) yo creo que los carabineros son un 7. Si vamos a una comparación vecinal, yo que he vivido mucho tiempo afuera, es un 14. Son realmente muy eficientes.... Yo creo que para cualquier país vecino, la fuerza policial chilena es envidiable [Hombre, 49 años, ABC1].

La opinión de los jóvenes de este sector socioeconómico presenta algunas particularidades. Muestran una gran confianza hacia la institución policial, destacando la existencia de un nutrido patrullaje que lleva tranquilidad a las familias. Sin embargo, esta positiva opinión de Carabineros se ve acompañada de discursos que critican la forma en que actúan para controlar eventos públicos y que además califican de clasista ya que favorece su mismo grupo social de pertenencia.

(...) En el estadio no me dan ninguna tranquilidad. Son violentos, prepotentes. En las movilizaciones políticas y culturales tampoco.

Ahí no es el mismo paco, pero no me gusta. A veces he tenido que trabajar con ellos cuando era productor y han sido un 7, fantástico. Más que paleta, subordinado. Opera mucho, el clasismo. Son ultra clasistas. Si le hablas mal estoy cagado. Pero si le hablas con pecho de paloma te van a hacer caso en cualquier cosa. Y eso me ha pasado acá y en mi vida de productor. Si te mostrai como superior culturalmente, te la hacen toda (...) [Hombre, 25 años, ABC1].

Tanto o más que el patrullaje de la policía, los entrevistados pertenecientes a los grupos más acomodados destacan la presencia en las calles de vehículos municipales de vigilancia, aunque su labor tiene menor valoración. En comparación con los grupos más acomodados, aquellos de nivel medio presentan un discurso menos homogéneo, con más aristas al momento de opinar sobre el trabajo de Carabineros. Si bien existe una opinión mayoritariamente positiva en todos los tramos de edad, también destacan, en cada uno de ellos, opiniones negativas basadas a veces en los mismos indicadores que para el grupo anteriormente analizado son positivos, lo que está indicando que en los barrios y comunas de estrato socioeconómico medio existe una realidad delictual más compleja o un trato desigual para similares problemas. Los más jóvenes valoran su presencia y sentido del deber, pero critican su prepotencia y dejan entrever la existencia de corrupción en sus filas, aunque sin mayor importancia en términos relativos.

A diferencia de los grupos jóvenes y de los sectores socioeconómicos altos, los entrevistados de 30 a 45 años son más críticos con el desempeño de esta institución. Existen opiniones divergentes respecto a su presencia en las calles

y se les cuestiona su eficacia y el trato diferenciado que tiene con las personas según su condición socioeconómica. Las expresiones de las personas de 45 a 60 años acerca del accionar de Carabineros son mesuradas y expresan satisfacción en su labor, aunque no han tenido mayor contacto con ellos, por lo que sus referencias son más bien vagas. Los adultos mayores entrevistados declaran percibir un bajo patrullaje policial en su sector. Aún así, valoran su esfuerzo por sobre el accionar del poder judicial.

(...) Sí, los Carabineros tratan de detener al delincuente pero a él lo juzgan y el asaltante queda libre (...) [Mujer, 79 años, C2-C3].

Finalmente, entre las personas pertenecientes a los grupos socioeconómicos con menos recursos predomina una opinión negativa debido principalmente a la poca presencia que tienen en las calles.

(...) No por acá ni se ven los Carabineros. Los pacos no andan casi nunca aquí. De repente, cuando hay accidentes, o alguna muerte, hayan disparos, pero nada más (...) [Mujer, 65 años, D-E].

A lo anterior se suman críticas por la existencia de corrupción, el excesivo tiempo de respuesta ante llamados de la población y la falta de actuación ante delitos flagrantes como el microtráfico. A estas opiniones se suma la discriminación de la que son objeto en comparación con la presencia que la policía tiene en barrios acomodados y el tiempo de respuesta ante sus llamados. Ahora bien, percepción sobre el trabajo policial se sustenta en la confianza depositada en la institución y sus miem-

bros. En este apartado se analizó la percepción general y a continuación se fortalece el análisis incluyendo la mirada general de confianza en la institución policial.

Los niveles de confianza que la población de distintos grupos socioeconómicos tiene en Carabineros están íntimamente relacionados con la percepción de su trabajo. Por esto no es de extrañar que en el grupo más alto exista una amplia confianza en la institución, aunque no sea el resultado de experiencias directas o personales como dejan entrever los resultados de las entrevistas grupales. Los calificativos de serios, profesionales, protectores, incorruptibles, leales y justos suelen acompañar el significado de la confianza que este grupo socioeconómico atribuye a los miembros de la institución.

(...) Yo encuentro que habla muy bien de ellos que uno no los pueda sobornar por un parte, como que es una institución seria, en verdad te protege si por ejemplo, te roban en el centro, y hay un paco, el paco va a hacer algo (...) [Mujer, 24 años, ABC1].

En el caso de los adultos mayores de este grupo social, se observa que junto con la confianza que tienen en Carabineros reconocen que en su labor no pueden realizar todo su potencial, ya que se encuentran entrampados por el proceder y/o por la ineficiencia del poder judicial que obstaculiza su labor imponiendo trabas burocráticas. Esta situación ratifica la idea de la existencia de “puerta giratoria” en donde los detenidos quedan en libertad en pocos días, liberando de responsabilidad de esta situación a Carabineros. En el discurso del grupo C2 -C3 predomina ampliamente, pero no unánimemente,

la confianza hacia carabineros acompañada en algunos casos con una suerte de resignación ya que no tienen en quien más confiar.

La mayoritaria confianza que el grupo medio tiene en Carabineros es apenas alterada por la desconfianza derivada del trato desigual que reciben en comparación con sectores más acomodados, en donde existiría mejor y más rápida respuesta a los llamados que realiza la población. La población dice saber de la existencia de corrupción en la institución policial, sin embargo de sus discursos se desprende que no se trata de vivencias personales sino que de referencias de amigos o información recibida a través de los medios de comunicación. Aún así, se considera que la corrupción es menor que en otros países de la región y no responde a una práctica generalizada de la institución. Por esta razón, tanto en el grupo más alto así como en los grupos medios, la corrupción no es argumento como para llegar a desconfiar de los Carabineros.

El discurso de los grupos más bajos se caracteriza por la dura crítica que se realiza hacia Carabineros en aspectos como la falta de patrullaje en las calles, la baja efectividad, las prácticas habituales de corrupción y el abuso de poder entre otras. Todas ellas configuran un panorama de desconfianza hacia la institución policial, construida por la imagen que se han creado los vecinos del trabajo policial en su barrio o población. El discurso juvenil habla de la “coima”<sup>4</sup> de Carabineros como algo cotidiano, en donde el micro traficante de drogas coimea a la institución para poder realizar su negocio en ese lugar. En este sentido, los jóvenes declaran observar que esta relación entre policías y traficantes se

da en la calle y no asombra mayormente. Tanto hombres como mujeres hablan del poder del dinero, de las cantidades que se transan en estos ilícitos y de los bajos sueldos que reciben los funcionarios policiales, por lo que no existe una condena moral importante hacia la coima, sino que solo genera desconfianza.

(...) No, no confío en los pacos...<sup>5</sup> los que he conocido son corruptos, con mala onda, y no andan haciendo la pega, si a la larga es su pega, no es que anden haciendo un favor, si se les paga por eso. Si eso que dicen que les hacen un favor a la sociedad, no, si el paco se muere o le pasa algo, tiene el medio seguro, quedan salvados ellos y su familia... Lo he visto, en la misma población. Ven a los locos traficando en la esquina, consumidores y pasan como si ya lo tomaron como parte de la normalidad (...)  
[Hombre, 19 años, D-E].

El relato de los adultos también plantea el tema de la corrupción desde las vivencias y agregan la falta de eficacia de sus acciones. Opiniones como “llegaron una hora después y no hacen nada” o “si uno ve que están actuando junto con los delincuentes” son un lugar común en sus discursos. Una imagen de este tipo dificulta cualquier esfuerzo de la institución por construir un lazo más cercano y de cooperación con la comunidad. La desconfianza en Carabineros no es absoluta en este grupo socioeconómico. Es posible encontrar voces que expresan confianza y respeto por su trabajo, pero da la impresión que estos relatos no tienen una base empírica. Estas opiniones también introducen matices respecto a la opinión mayoritaria sobre la corrupción señalando que se trata de casos aislados dentro de la

institución y justifican su baja efectividad en la falta de personal, la mala distribución del mismo (mayor personal en las comunas más acomodadas) y las trabas del poder judicial a su accionar.

Una forma indirecta de apreciar la confianza que la población tiene en Carabineros es a través de la denuncia. Esta acción es realizada mayormente por las personas pertenecientes al nivel socioeconómico más alto, dado que poseen mayor confianza en la institución que las personas que integran los otros grupos. Sin embargo, en casos como el robo, la denuncia no tiene como única finalidad recuperar los objetos, sino más bien, constatar el delito para posibilitar una mayor vigilancia en el sector. Las personas pertenecientes al sector medio de la población denuncian menos porque ratificar la demanda en tribunales les significa “una pérdida de tiempo” y/o no creen probable obtener beneficios de esta acción. Por último, las personas del estrato socioeconómico bajo son las que menos denuncias realizan debido a la desconfianza que tienen en las instituciones policiales y judiciales. A esto se suma el temor a represalias que pueden sufrir por parte de bandas de micro traficantes o de delincuentes del sector que han generado una red de protección local que los mantiene atemorizados.

Un tema poco analizado por los especialistas son las diferencias existentes en el nivel de confianza de instituciones de un mismo país, ¿Qué explica, en el caso chileno, que la gente confíe bastante en Carabineros y tan poco en los partidos políticos? Existen dos formas complementarias de explicar este fenómeno. Una es la sugerida por Inglehart (1988; p. 50), según la cual

existen sentimientos difusos de valoración positiva de las instituciones, sentimientos en que no están ligados las autoridades actuales u otro tipo de coyunturas. Este tipo de sentimientos permiten establecer compromisos de largo plazo hacia las instituciones, cimentados en éxitos experimentados mucho tiempo atrás o transmitidos a través de la socialización temprana de las personas. Esto quiere decir que las confianzas en las instituciones pueden ser superiores a las que hipotéticamente les correspondería para el nivel de confianza social existente.

Otra explicación es la alta valoración que las personas de mayores recursos tienen del desempeño de esta institución, la que luego disminuye en los otros grupos sin dejar de ser positiva. Esta explicación no deja de ser curiosa porque en Chile existe un alto nivel de temor a ser víctima de delitos y aún así se valora positivamente a una de las instituciones más importantes para prevenir este tipo de hechos. Los sectores medios y, especialmente, los más pobres tienen un fuerte cuestionamiento a la labor de Carabineros *“(...) de repente pasa una patrulla, pero una vez a las quinientas”, “(...) hay una discriminación acá”*.

Los criterios de valoración de la labor de Carabineros son concordantes con los resultados de la encuesta Latinobarómetro en un doble sentido. Primero porque el principal factor determinante de la confianza en instituciones públicas es el “trato igual para todos”, el 46 por ciento de los entrevistados marcó esta alternativa, aumentando en 2011 la percepción de injusticia en la distribución del ingresos, lo cual repercute en un descenso de confianza generalizada en las instituciones públicas y porque el

39 por ciento de los entrevistados indica que la principal razón para recibir un trato desigual es la pobreza. Entonces, ¿Por qué, aún así, Carabineros tiene una buena evaluación entre los más pobres? Las entrevistas nos entregan una respuesta a esta interrogante y una tercera explicación. En sectores medios y bajos existe una desesperanza de protección que los hace aferrarse a los únicos que pueden hacer algo inmediato para protegerles, los Carabineros, *“(...) pero es lo que hay, y como es lo que hay, quiero creer en ellos”*.

Cabe destacar que las expresiones analizadas en este apartado son prácticamente únicas en América Latina donde, como se vio en capítulos previos, la desconfianza en las policías es un común denominador que sin duda erosiona la percepción generalizada que tiene la ciudadanía sobre el accionar del Estado.

## Conclusiones

La confianza en la policía es un valor clave para la consolidación de la democracia. El monopolio del uso de la fuerza, la presencia cotidiana y territorialmente extendida, la directa relación con la ciudadanía y principalmente estar encargados del principal problema de preocupación pública, instala a las instituciones policiales en un lugar estratégico del desarrollo político de nuestros países.

Lamentablemente por muchos años estas mismas instituciones han estado abandonadas, no han sido modernizadas y hoy son percibidas en la mayoría de países de la región como poco serias, corruptas e ineficientes. La clara excepción regional es Chile. Toda la literatura en la temática releva el rol clave que tiene

Carabineros en la confianza de la ciudadanía y la diferencia con otras realidades regionales. Llama la atención la carencia de evidencia que interprete los motivos de estos altos niveles de confianza más allá del hecho general de pensar que se debe a los bajos niveles de corrupción y a la presencia permanente en casos de desastres naturales. En este punto hay un vacío evidente de investigación que debe ser analizado con mayor precisión.

Lo que resulta aún más interesante es que en Chile se presenta una paradójica limitada confianza interpersonal paralela a una alta confianza policial. ¿Qué hace que los chilenos desconfíen de sus vecinos pero entreguen su confianza a una policía que ha mostrado importantes problemas en el uso de la fuerza sin mencionar limitados resultados en su trabajo preventivo?

El presente artículo ha buscado iniciar un análisis en esta dirección pero además reconociendo que la alta confianza promedio esconde diferencias socioeconómicas y éticas importantes. Así hay una relación directamente proporcional entre nivel de ingresos y nivel de confianza. Por ende a más rico, más confianza en la Carabineros. Situación idéntica a la dis-

tribución étnica. Mientras más jóvenes, menos confianza en la policía.

El presente artículo presente una primera exploración cualitativa escuchando la voz de los ciudadanos en su percepción del trabajo policial. Sin duda se requiere de múltiples análisis que permitan reconocer los elementos que generan confianza por parte de la población. Aquellos que se instalan a lo largo del tiempo, sin tomar necesaria consideración en los problemas que enfrenta la institución. Pero además reconocer que no podemos avanzar con instituciones que están especialmente valoradas por aquellos que menos las necesitan. Los mejores funcionarios policiales, las mejores estrategias y sobre todo la mejor vinculación deberían concentrarse entre aquellos que viven en espacios más vulnerables, aquellos que no cuentan con seguridad privada o esquemas municipales de vigilancia permanente.

El camino para mejorar el trabajo policial es largo y el análisis previo muestra que no hay modelos que copiar. Por el contrario, en América Latina hay múltiples experiencias y revisarlas en sus aspectos positivos y negativos permitirán avanzar en un área aún muy limitada.

1. En el presente documento se hablará de policía en general haciendo referencia preferentemente a Carabineros de Chile, institución policial uniformada de carácter principalmente preventivo.
2. Hace referencia a aquellos entrevistados que contestaron a la pregunta "Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás? Según datos del Latinobarómetro.
3. Para mayor detalle en casos nacionales y tipos de vinculación entre forma de gobierno, democracia y desconfianza ver: Hagopian (2005), Mainwaring y Scully (1995), UNDP (2004), Ames (2001), Koonings y Kruijt (1999), Lagos Cruz-Coke (2001), Booth y Bayer Richard (1998), Klesner (2007).
4. En este caso, se refiere al pago en dinero o especies que una persona realiza a un agente de policía con el fin de obtener favores.
5. Paco es una forma negativa de referirse a los funcionarios policiales de Carabineros que realizan patrullaje.

## Bibliografía

- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Río de Janeiro: Editora FGV. 2001.
- BOOTH, J. y BAYER RICHARD, P. Civil Society, Political Capital, and Democratization in Central America. **The Journal of Politics**, 60(3), 780-800. 1998.
- CANDINA, A. Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional. En L. Dammert y J. Bailey (eds.). **Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos**. Ciudad de México: Siglo XXI editores. 2005.
- DAMMERT, L. y MALONE, M. Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile. **Bulletin of Latin America Research**, 22(1), 79-101. 2003.
- ECKSTEIN, H. A Culturalist Theory of Political Change. **American Political Science Review**. 82(3). 789-804. 1988.
- FRÜHLING, H. **La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina**. CED, Santiago. 2001.
- INGLEHART, R. Cultura política y democracia estable. **Revista Española de Investigaciones sociológicas**, 42, 45-70. 1988.
- GARCÍA CANCLINI, N. **Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización**. Ciudad de México: Grijalbo. 1995.
- . **Imaginario urbanos**. Buenos Aires: Eudeba. 1997.
- GODOY SNODGRASS, A. **Popular injustice. Violence, community, and law in Latin America**. Stanford, Ca: Stanford University Press. 2006.
- HAGOPIAN, F. Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America. En F. Hagopian y S. Mainwaring (eds.), **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks** (pp. 319-362). Cambridge: Cambridge University Press. 2005.
- KLESNER, J. L. Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. **Latin American Research Review**, 42(2), 1-32. 2007.
- KOONINGS, K. y KRUIJT, D. **Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America**. Londres: Zed Books. 1999.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press. 1995.
- MULLER, E. y M. SELIGSON. Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. **American Political Science Review**. 88 (3), 653-654. 1994.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- LAGOS CRUZ-COKE, M. Between Stability and Crisis in Latin America. **Journal of Democracy**, 12(1), 137-145. 2001.
- LECHNER, N. Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social. **Contribución al Foro Desarrollo y Cultura organizado para Science Po para la Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo, BID**. 1999.
- PUTNAM, R. **Making Democracy Work**. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.
- PNUD Chile. **Bienestar Subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo**. Santiago. PNUD. 2012.

# El dilema de Chile: confianza en la policía y desconfianza ciudadana

Lucía Dammert

## Resumo

**O dilema do Chile: confiança na polícia e desconfiança cidadã**

*Em um contexto de crise da confiança cidadã na América Latina, fundamentada em duas vertentes principais: uma crise da confiança interpessoal, que ameaça as possibilidades de consolidação de uma sociedade integrada; e uma crise da confiança institucional, que pode ameaçar as bases do Estado de Direito Democrático, o presente artigo aborda as especificidades do caso chileno, um país que convive com baixos níveis de confiança cidadã e altos níveis de confiança na polícia. Por meio de entrevistas e grupos focais, o estudo pretende analisar a visão da população chilena sobre o trabalho policial, buscando indicar os determinantes que sustentam a confiança da população na instituição policial.*

**Palavras-Chave:** Confiança na polícia; Chile; Reforma Policial.

## Abstract

**The Chilean dilemma: trust in the police alongside citizen distrust**

*This article, within the context of a crisis in citizen confidence in Latin America, resting upon two main pillars—a crisis in interpersonal trust that jeopardizes possibilities for the consolidation of an integrated society; and a crisis in institutional trust that may threaten the foundations of the Democratic Rule of Law—addresses the specificities of the case of Chile, a country where low levels of citizen trust and high levels of trust in the police coexist. The study used interviews and focus groups to analyze the views of the Chilean population's opinion of policing, and seeks to show determinants that sustain the population's trust in the police.*

**Keywords:** Trust in the police; Chile; Police Reform.

**Data de recebimento:** 29/11/2012

**Data de aprovação:** 10/01/2013

# Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil

## Mariana Kiefer Kruchin

Mariana Kiefer Kruchin é mestre em Sociologia Jurídica pelo Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati – ES; bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e em Direito pela PUC-SP; trabalha com monitoramento e avaliação de projetos no escritório de advocacia Rubens Naves, Santos Jr.

✎ Rubens Naves, Santos Jr. E Hesketh Escritórios Associados de Advocacia – São Paulo – SP – Brasil

✎ [marianakruchin@gmail.com](mailto:marianakruchin@gmail.com)

### Resumo

*Este artigo pretende analisar o processo de construção do chamado “novo paradigma” em segurança pública e o significado da municipalização das políticas de segurança em termos sociojurídicos. Mudanças discursivas alteraram na prática os termos do debate no campo, mas se faz necessário o questionamento sobre se as transformações no plano discursivo, mais do que no sistema normativo, são suficientes para alterar o modelo político vigente. Ainda, se as transformações em curso produzem o resultado esperado, isto é, se alteram o modelo vigente da segurança pública.*

### Palavras-Chave

*Políticas de segurança pública; Municipalização; Descentralização; Prevenção da violência.*

O propósito desse artigo é apresentar os principais elementos para uma análise da introdução do chamado “novo paradigma” em segurança pública no Brasil e sua repercussão no sistema político vigente. Serão apresentadas as principais conclusões de pesquisa realizada no Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati, Espanha, na qual se buscou investigar em que medida o processo de municipalização da segurança pública e a introdução de programas federais para a área alteraram o modelo vigente de segurança. Primeiramente será discutida a natureza das mudanças reivindicadas, as características do novo paradigma. Em seguida serão apresentados os principais termos do debate expressos em diferentes arenas. Por fim, é realizada uma análise das possibilidades oferecidas pela introdução de um novo discurso em segurança e de novas práticas de superação do modelo vigente, tido como repressivo-punitivo.

### **As bases para um novo paradigma em segurança pública**

A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 144 que o governo do Estado é o ente federativo responsável pelas Polícias Civil e Militar. Governos municipais e o federal, desta maneira, não teriam responsabilidades relacionadas à segurança pública, com as exceções de que o governo federal deve controlar a Polícia Federal e as administrações municipais podem montar suas Guardas Civis. Acadêmicos e administra-

dores públicos reivindicam uma mudança nessa estrutura que atribui aos Estados a responsabilidade pela segurança pública, argumentando que o novo *mainstream* seria agora o tratamento multidisciplinar do crime e da criminalidade. O que antes era visto como área exclusivamente policial teria se tornado um campo mais amplo, tanto conceitual como administrativamente (KAHN; ZANETIC 2005, p. 3). Conceitualmente, um tratamento multidisciplinar da criminalidade se dá não somente sobre o crime, mas também sobre suas causas; não somente por meio da polícia e do suporte material das forças policiais, mas ainda pela intersecção de diferentes áreas de governo, por meio de novas políticas públicas. Isto é, o novo conceito trata de uma abordagem preventiva do crime. Administrativamente, um tratamento multidisciplinar do crime seria caracterizado por uma expansão das esferas de governo responsáveis pela segurança pública. No contexto dessa nova abordagem é que surge a reivindicação da existência de um novo paradigma, que será aqui discutido.

A ideia de paradigma diz respeito a um novo entendimento sobre o controle do crime e da violência e remete à responsabilização de toda estrutura federativa no tratamento dessas questões, além de considerar um enfoque no papel dos municípios como instância de implementação de políticas públicas de segurança. Ou seja, pressupõe-se o rompimento com o modelo vigente.

Para um breve histórico da nova concepção em segurança, é necessário apontar para uma mudança conceitual introduzida pela Assembleia Constituinte de 1987-1988: o que antes era chamado de “segurança nacional” tornou-se “segurança pública”, denotando a diferença entre uma polícia equipada para o combate aos inimigos da ditadura estabelecida em 1964 e a questão de segurança nas instituições que comporiam o processo de democratização. Conceitualmente, a ideia de segurança nacional foi superada pela nova Constituição, com base no entendimento de que ela dificultaria a proteção do indivíduo (pois ela protegia o Estado) e, principalmente, que não asseguraria a proteção dos direitos e garantias individuais (LIMA, 2010, p. 15).

Porém, diversos estudos apontaram para uma superação apenas formal do paradigma de “segurança nacional” – em se tratando de controle do crime –, mostrando dificuldades para desafiar em termos práticos o modelo pré-constitucional. Para Choukr (2004, p. 3), “a superação formal do regime militar brasileiro transformou muito pouco a essência e o funcionamento das estruturas policiais. [...] a Constituição Federal abrigou todas estruturas policiais já existentes”. Outro autor que tratou do tema foi Jorge Zaverucha, (2008, p. 142) que afirma que a justiça de transição produziu um “híbrido institucional”, caracterizado por uma democracia baseada no voto, mas que mantém enclaves autoritários.

Nesse sentido, a reivindicação para a implementação de um modelo que superasse concretamente o modelo repressivo advindo do período político anterior aparece mais for-

temente na última década. Um grande esforço acadêmico foi feito no sentido de desenvolver explicações para o fenômeno da violência e seu campo de estudos foi fortalecido nas últimas décadas (VASCONCELOS, 2009). Diferentes percepções sobre as causas da violência e das altas taxas de criminalidade geraram uma reivindicação para que as políticas de controle fossem interpretadas e aplicadas de forma a acompanhar o campo científico.

Muito brevemente, de acordo com Vasconcelos (2009), durante a década de 1970, o crime era visto, por meio de abordagens, por exemplo, marxista, como resultante de estruturas políticas e econômicas. Mas o entendimento da violência nesses termos engendrou críticas no sentido de que a correlação entre pobreza e criminalidade poderia gerar mais violência da polícia contra a população pobre. Já nos anos 1980 e durante a transição democrática, momento caracterizado por um grande aumento das taxas criminais (principalmente nos grandes centros urbanos, que tiveram crescimento acelerado a partir dos anos 1970), acadêmicos passaram a relacionar o autoritarismo do Estado ao crescimento da violência interpessoal, argumentando que haveria conexão entre a manifestação dessa violência e a aceitação de valores autoritários e violação de direitos (VASCONCELOS, 2009, p. 146). Depois disso, importantes análises se voltaram para o controle social entre a sociedade e não somente do Estado. Aliado a isso, os estudos passaram a mostrar a relação entre violência e formas de interação entre os indivíduos; e entre cultura política autoritária e cultura política democrática, além de introduzirem os direitos humanos como um tópico pertencente à área

de políticas públicas e não como discursos que protegeriam criminosos (VASCONCELOS, 2009, p. 112).

A introdução das noções de direitos humanos estava relacionada à ideia de falta de mediação entre as instituições públicas e o sistema legal:

A hipótese de que a continuidade da violação dos direitos humanos é um dos elementos que minam a construção de uma cidadania universal e credibilidade das instituições democráticas (em especial os atores encarregados da aplicação da lei e da pacificação da sociedade) é fundamentada na existência de uma cidadania restrita, parte constitutiva de uma cultura política marcada pela não institucionalização dos conflitos sociais, pela normalização da violência e pela reprodução da estrutura de relações de poder vigentes (VASCONCELOS, 2009, p. 132).

Essa linha de análise enfatiza “aspectos sociotários e culturais dos contextos da violência” e utiliza uma abordagem estrutural que a entende a partir de suas relações “com as mudanças que afetaram a realidade brasileira na economia e no espaço” (VASCONCELOS, 2009, p. 174). Desta forma, a sociologia urbana e noções de saúde pública são incorporadas e contextualizam o debate incipiente sobre políticas locais de segurança e, conseqüentemente, um novo papel para os municípios na segurança pública.

### **A construção do novo paradigma**

Para uma análise da construção de um novo discurso sobre segurança pública, ou uma nova interpretação da Constituição federal que baseasse as políticas de segurança públicas, três campos discursivos foram estudados. Além disso,

as principais políticas de governo voltadas para implementação prática do novo paradigma foram incorporadas ao trabalho. Isto é, a formação de um novo discurso compõe o objeto da análise, mas foi necessário, em alguma medida, tratar da relação entre discurso e prática.

Apesar da extensa revisão realizada na pesquisa das declarações que formam o novo discurso e de suas variações, para o proposto trabalho será necessário exprimir as principais ideias e correntes que alimentam a noção de um novo paradigma.

Os três campos discursivos analisados foram: a literatura produzida pela academia, especialmente aquela resultante de pesquisas aplicadas e realizadas por acadêmicos envolvidos direta ou indiretamente com políticas públicas e trabalhos em organizações sem fins lucrativos; o material produzido pela e a partir da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, que aconteceu em 2009 e reuniu a diversidade de atores envolvidos com a área da segurança (governo, sociedade civil e trabalhadores da área – as forças policiais); e entrevistas com gestores públicos envolvidos com políticas de segurança.

### **A literatura e a prevenção do crime**

Conforme mencionado anteriormente, a academia tem oferecido diferentes explicações para o fenômeno da violência e as altas taxas criminais ao longo das últimas três décadas. É necessário explicitar que a violência constitui um fenômeno complexo e, por isso, vem sendo estudada por diferentes disciplinas, como sociologia, psicologia, direito, história, etc. De todo modo, em comum entre essas disciplinas,

há o enfoque, no Brasil, na violência interpessoal em detrimento daquela autoinflingida e da violência coletiva.<sup>1</sup> O tipo interpessoal é subdividido entre violência da família e dos parceiros íntimos e violência comunitária (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003, p. 22), sendo ambos objetos dos estudos acadêmicos. No Brasil, os principais crimes relacionados à violência interpessoal e, portanto, foco das políticas de segurança pública, são homicídios, roubos e furtos, invasão de propriedade, violência doméstica, entre outros.

Tendo definido o objeto das pesquisas no campo da violência, é possível discutir o que a literatura chama de uma abordagem preventiva do crime: basicamente, há uma oposição à ideia de que segurança é responsabilidade exclusiva dos Estados e, então, das forças policiais. Até o presente momento, não há alterações na Constituição que embasem esse posicionamento, ficando a cargo das reinterpretações do texto legal a possibilidade de novos arranjos institucionais.<sup>2</sup> A prevenção é baseada no entendimento das causas da criminalidade e representa uma superação do paradigma de “segurança nacional”, sendo implementada por meio de políticas de segurança pública de responsabilidade de toda estrutura federativa. Nesse sentido, a literatura traz duas importantes características da ideia de prevenção: *descentralização* da gestão das políticas; e *interdisciplinaridade* no tratamento da violência.

Segundo a classificação de Dias Neto (2005), o conceito de descentralização pode ser entendido por três diferentes abordagens: a administrativa, baseada na transferência de responsabilidades e de competências institucionais

e operacionais do governo central para os periféricos; a econômica, relacionada aos conceitos de “desregulamentação” e “privatização” e, principalmente, ao estímulo à transferência, do setor público para o privado, de autoridade, funções e recursos; e, finalmente, a política, baseada na reforma dos processos decisórios do Estado, buscando sua democratização e a participação direta dos cidadãos no planejamento de políticas públicas (DIAS NETO, 2005 apud AZEVEDO; FAGUNDES, 2007, p. 8). É possível dizer que a literatura se inclina para a primeira e terceira abordagens. O segundo modelo de descentralização trata da segurança privada, o que também pode ser visto no Brasil como um fenômeno importante, mas inacessível para a maior parte da população. Além disso, a literatura revisada vai em uma direção oposta, mostrando que a privatização da segurança pode produzir mais segregação e, então, violência.

Em resumo e de acordo com a classificação apresentada, descentralização significa então um processo decisório mais democrático, com envolvimento de todos os entes federativos e participação social na formulação de políticas, com a ressalva de que o modelo de gestão encontrado na maioria dos municípios ainda não suporta tais arranjos que permitam investimento em segurança e participação da sociedade civil.

A classificação de Dias Neto diz respeito à forma dada ao processo de descentralização, sendo possível, assim, ver uma aparente homogeneidade entre a literatura. Fez-se necessária a classificação não da forma, mas sim dos motivos, dos argumentos encontrados para que fossem produzidas transformações na estrutura política da segurança, a fim de estabelecer

a relação entre as diferentes motivações que embasam a descentralização e a introdução de um novo paradigma. Dessa forma, na literatura revisada, foram encontrados argumentos classificáveis em três linhas distintas:

- a abordagem histórica, que leva ao entendimento de que a descentralização é um processo natural e esperado. Até meados dos anos 1990, os gestores locais se utilizavam do art. 144 da Constituição para argumentar que segurança era uma atribuição dos governos estaduais e, assim, manter a segurança pública longe de suas agendas. Mas, durante a década de 1990, a perspectiva descentralizadora teria surtido efeitos nas áreas da saúde, educação e habitação, tendo sido introduzida pelo novo texto constitucional, mas especialmente impulsionada pela obrigação, a partir de 1997, de implementar na administração local organismos colegiados de representação paritária entre Estado e setores da sociedade civil relacionados à diferentes políticas sociais (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008, p. 8). A segurança pública teria sido influenciada por esse processo, mesmo que tardiamente;
- a abordagem geográfica, que permite concluir que o processo é resultante de uma exigência técnica: por ser o Brasil um país de grandes proporções, uma visão centralizadora da segurança não é possível (RICARDO; CARUSO, 2007). Políticas formuladas em termos gerais e homogeneizantes não seriam eficientes: “justamente porque há uma diversidade territorial, cultural e social brasileira inquestionável que ao longo dos últimos anos ganhou força no debate público a tese de que o poder local pode e deve ser criativo para pensar soluções para sua própria realidade” (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008, p. 7);

- a abordagem política, que traz uma explicação antitécnica, ou seja, por uma orientação interessada: o aumento nas taxas de homicídio e do sentimento de insegurança da sociedade teria forçado os políticos a fazerem algo relativo às maiores preocupações da população. Ainda, a mudança no envolvimento federal e municipal com a segurança pública estaria diretamente ligada à vontade dos eleitores, que supostamente não diferenciam as responsabilidades de cada esfera governamental (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 4).

Entendidos conforme as classificações propostas, os argumentos, apesar de não serem antagonísticos, demonstram que o campo está ainda sendo construído e teorizado. O que pode ser visto em comum é o fato de que violência e insegurança se tornaram um problema para a população e uma questão para ser tratada de forma diferente se comparada ao modelo atual. Há um consenso, mas não uma razão dominante e aceita por todos.

Assim, uma transformação vertical na gestão das políticas públicas é uma importante característica do processo de construção do novo paradigma em segurança. No âmbito horizontal, o movimento é oposto à descentralização: pesquisas clamam para uma maior integração entre diferentes áreas de governo, isto é, para a integração entre governo e outras instituições, entre as pastas da educação, saúde, planejamento urbano, assistência social e segurança, na produção de informação e conhecimento. Dias Neto (2005, p. 85) define esse movimento dizendo que ações preventivas demandam “um esforço interdisciplinar de compreensão do homicídio enquanto fenômeno social as-

sociado a desvios no processo de socialização, ao desemprego, à ausência de lazer, ao consumo de bebidas alcoólicas, ao porte de arma, à cultura da violência, entre outros diversos fatores”. Nessa direção, a integração das políticas sociais visando a prevenção da criminalidade é possibilitada principalmente no âmbito das políticas públicas urbanas, locais. Tem-se então um sentido comum nos dois caminhos apontados, a descentralização no sentido vertical e a integração política e administrativa no âmbito horizontal.

Como consequência do tratamento interdisciplinar das ações preventivas da violência, é possível observar que há uma busca por uma eficiência simbólica na extensão do alcance das políticas criminais, trazendo atribuições dos municípios já previstas no sistema legal para o âmbito da segurança pública. “A prevenção criminal no âmbito local não constitui tarefa nova para os municípios [...] sempre foi implementada. [...] Nova é simplesmente a visão de que a prevenção criminal não deve ser apenas um subproduto, mas deve ser uma tarefa transversal” (DIAS NETO, 2005, p. 134-136). Pode-se afirmar que as pesquisas acadêmicas indicam a possibilidade de transformação do modelo político vigente primeiramente por meio de uma reestruturação das forças simbólicas do campo, nos termos utilizados por Bourdieu (1983), pela formação e consolidação de um novo discurso. Esse novo discurso, uma vez consolidado, passaria a ser incorporado pela estrutura política a fim de fazer emergir novas práticas. Isso pode ser aplicado não somente à interdisciplinaridade, mas também à demanda por uma responsabilidade descentralizada pela segurança, uma vez que as principais políticas

públicas baseadas no novo modelo paradigmático emergem em um contexto de ampla discussão, em que participam diversos atores atuantes no campo da segurança, conforme mostrado a seguir.

### **A Conferência Nacional de Segurança Pública: a articulação de um debate**

A Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg ocorreu em agosto de 2009, após 1.433 conferências preparatórias (municipais, estaduais e informais), e congregou os diversos atores envolvidos na área de segurança e representantes dos diversos entes federativos. Após análise de dois produtos resultantes dos debates promovidos pela mobilização da Conseg, foi possível estabelecer aproximações e diferenças entre o discurso acadêmico e o produzido na esfera da Conferência, que consideramos como campo político. Os produtos são o Texto Base, elaborado pelo Ministério da Justiça com contribuições de entidades que participaram das conferências preparatórias e da Comissão Organizadora Nacional da Primeira Conseg, e o Relatório Final da Conseg, produzido por uma entidade independente contratada para fazer o monitoramento e a avaliação do encontro. O primeiro tem como objetivo contextualizar o tema para orientar as discussões da Conferência, enquanto o segundo contém os principais princípios e diretrizes votados durante a Conferência, resoluções que foram tidas como sendo a base das futuras políticas de segurança pública.

O Texto Base traz para o debate preocupações semelhantes àquelas presentes na literatura, mas há um foco muito maior na atuação do governo federal como indutor do processo em

questão e da inserção dos municípios nas políticas preventivas. O chamado “novo paradigma” seria promovido, em termos de políticas públicas, pelo programa federal Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), que, por meio de financiamento aos Estados e municípios, visa fortalecer os laços federativos e comunitários (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 21), com vistas à articulação de políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção aliada a estratégias de ordenamento social e segurança pública. Além do Pronasci, o Susp – Sistema Único de Segurança Pública foi elaborado também pelo governo federal para disciplinar e organizar os órgãos responsáveis pela segurança pública por meio da coordenação da União. Os dois programas tratam das dimensões de integração de áreas no âmbito local e descentralização vertical descritas acima, porém com forte enfoque no papel do governo federal como articulador e definidor das políticas de segurança.

Os princípios e diretrizes do Texto Base da Conseg estão alinhados com a literatura acadêmica, refletindo também a necessidade de descentralizar a responsabilidade pelas políticas de combate ao crime e controle da violência e de promover a integração intersetorial de diferentes áreas de governo para promoção de uma sociedade mais segura. As resoluções que contêm o conceito de integração entre diferentes pastas e entre governo e sociedade trazem em si a ideia de que segurança deve ser entendida como direito fundamental do cidadão e de que, uma vez entendida dessa maneira, passa a ser necessária a prevenção à violência e então de suas causas, o que remete à ideia de integração e articulação das diversas áreas,

como educação, saúde, planejamento urbano, etc. Aquelas que tratam da descentralização buscam criar ou reforçar instituições e práticas institucionais, como conselhos municipais e federais, a regulamentação da atuação das guardas municipais, e gabinetes de gestão integrada entre as diferentes esferas de governo.

Nesse sentido, a Conseg levou ao centro do campo diferentes discursos que estavam presentes de forma difusa na sociedade e na literatura produzida por pesquisadores da área. A Conferência permitiu a articulação de um debate que já estava posto, seja no campo acadêmico, seja por ações promovidas pelo governo federal na última década. De todo modo, é preciso ressaltar que as políticas governamentais que fomentam a introdução do chamado novo paradigma são políticas de governo e não de Estado e dependem largamente da percepção por parte dos gestores públicos e da sociedade civil de que não somente o Estado e as polícias são responsáveis pela segurança pública para que possam aderir aos programas. A Conseg teve então o papel de aumentar o capital simbólico<sup>3</sup> do paradigma de segurança cidadã (diverso da “segurança nacional”), fazendo com que “verdades” produzidas em campos diversos fossem articuladas. Mas há contradições e disputas que restaram latentes, tais como resoluções e princípios que reforçam a manutenção da previsão constitucional do artigo 144 da CF – e então dos Estados como responsáveis pela segurança pública – juntamente com resoluções que preveem o protagonismo de conselhos federais e programas de fomento à municipalização e até a necessidade de “pautar-se no reconhecimento jurídico legal da importância do município como co-gestor” (VIA PÚBLICA, 2009, p. 80).

De todo modo, é nítida a emergência de ideias que se contrapõem em seu conjunto à concepção repressivo-punitiva do tratamento da violência que teve respaldo até então pela determinação constitucional de que a segurança pública deve ser exercida pelos órgãos elencados no art. 144, quais sejam, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civas, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Não é possível negar que há um consenso de que o modelo vigente deve ser aprimorado e complementado, principalmente pela ideia de prevenção da violência (e os arranjos que essa concepção supõe). Por outro lado, pode-se afirmar que a delimitação entre a velha e a nova concepção de segurança pública não é ainda totalmente clara. Há disputas tanto institucionais quanto simbólicas que denotam fragilidades em um discurso aparentemente contínuo e delimitado, o discurso do novo paradigma.

Isso pode ser demonstrado por meio da análise dos dados produzidos por Lima (2010), no contexto da Conferência Nacional, sobre a adesão ao novo paradigma. A pesquisa apresenta uma descrição das quatro correntes hipotéticas de segurança pública, quatro “tipos ideais”. A primeira corrente trata de “grupos que acreditam que o atual modelo de organização do sistema de segurança pública do país é adequado [...] e que os problemas enfrentados dizem respeito apenas à carência de recursos financeiros e humanos para o seu bom desempenho. Há, nesta corrente, uma marca muito forte nas polícias. A participação social é vista com cautelas [...] [e] a valorização profissional é reduzida a questões salariais”. A segunda corrente diz respeito àqueles que também creem na eficácia

do modelo atual, mas compreendem que são necessárias medidas pontuais como resposta às demandas de ordem e segurança. “Há uma ênfase nas grandes reformas legais, mas apenas aquelas que poderiam reforçar a capacidade de atuação das instituições atuais. [...] A participação social é vista como algo positivo, mas sem grandes propostas de sua inclusão”. Os grupos integrantes da terceira corrente reconhecem que inovações na gestão e melhorias tecnológicas são essenciais, porém insuficientes sem a inclusão de novos atores na operação do sistema de segurança pública. A participação social é vista “como positiva e propostas nesse sentido são apresentadas. [...] A valorização profissional é vista como determinante para o sucesso de políticas mais eficientes e, mais, para a incorporação dos preceitos de garantia dos direitos humanos na cultura organizacional das polícias” (LIMA, 2010, p. 13). Por fim, a quarta corrente caracteriza-se pelo não reconhecimento do modelo atual como eficaz e pelas propostas de mudanças radicais, como por exemplo, fim das Polícias Militares.

Segundo o autor, “o novo paradigma configura-se em torno dos grupos classificados na terceira corrente” (LIMA, 2010, p. 103). Mas o que interessa para o presente trabalho é menos a diferença entre os participantes e mais o fato de que 70% dos que responderam à pesquisa, quando solicitados a se inserir em uma das quatro correntes predefinidas, admitiram estar na terceira e quarta. Esse percentual de 70% se transfigura quando os pesquisadores modificam a metodologia, pedindo aos participantes que dessem opiniões (de acordo ou desacordo) sobre cinco diferentes tópicos pré-codificados e que eram relacionados às quatro

correntes. Nesse caso, o resultado indicou que 48,3% pertenciam à terceira e quarta correntes. Ainda, 78,8% foram identificados com uma só corrente, mas 21,2% pertenceriam a mais de uma. Dos participantes, 12,5% foram identificados com a segunda e terceira correntes (LIMA, 2010, p. 105), o que demonstra que a definição entre as concepções não está ainda totalmente clara. Isto é, os participantes se identificam com o novo discurso, o que pode ser visto pela grande autoinserção no grupo que mais se aproxima da nova compreensão sobre segurança pública. Porém, quando os participantes se identificam com práticas relacionadas à segurança e suas políticas, essa adesão muda e se dilui. Isso pode indicar que o discurso está sendo incorporado, porém, a tarefa de transformá-lo em novas práticas e de consolidar novos arranjos político-institucionais ainda não está solidificada. O mesmo conclui-se da investigação realizada com gestores públicos a respeito de seu entendimento sobre o chamado novo paradigma e da tradução de seus conceitos em práticas político-administrativas, conforme apresentado a seguir.

### **Gestores públicos e o papel dos municípios na segurança pública**

Cinco entrevistas semiestruturadas foram realizadas no bojo da pesquisa que embasa esse artigo. Três entrevistados eram, em 2010, secretários municipais de segurança: Carlos Sant'Ana, secretário de Segurança em São Leopoldo, Rio Grande do Sul; Renato Perrenoud, secretário de Segurança de Santos, Estado de São Paulo; e João Sana, secretário de Segurança em Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, e presidente do Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública e Gestores Públicos.

Outra entrevista foi realizada com José Vicente da Silva, coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, ex-secretário nacional de Políticas de Segurança e ex-coordenador dos Conselhos de Segurança Comunitária no Estado de São Paulo. A última entrevista foi realizada com Cristina Villanova, em 2010 coordenadora geral de Ações Preventivas em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que pertence ao Ministério da Justiça.

Os entrevistados acreditam ser fundamental a participação dos municípios atualmente na área de segurança pública, porém, é muito diverso o entendimento sobre a natureza dessa participação. Para Cristina Villanova, são essenciais o desenvolvimento de políticas de prevenção à violência e a integração entre diferentes competências, ou áreas de governo e dos gestores locais com as lideranças comunitárias. Já João Sana enfatiza o papel de ente integrador, ou o fortalecimento da integração entre as diversas esferas de governo, assim como Carlos Sant'Ana, que acredita ser o papel do município agir em conjunto com as polícias e articuladamente com o governo federal por meio de programas como o Pronasci. Perrenoud diz que o município não deve somente prevenir, mas principalmente atuar nas políticas repressivas juntamente com as polícias estaduais, pois “hoje a polícia não faz mais segurança pública sem o apoio da fiscalização municipal, da guarda municipal na questão da repressão”. Por fim, José Vicente traz um outro ponto de vista, ao afirmar que o município passa a ser fundamental, mas atuando na recuperação de áreas degradadas, de ordenamento do espaço público, além de programas para a juventude na esfera da prevenção.

Outra questão importante e que foi revelada pelas resoluções da Conseg é a necessidade de regulamentação legal para uma definição do papel dos municípios na segurança pública. É ponto de comum acordo a necessidade de regulação das atividades das guardas municipais, que realizam tarefas totalmente diversas e muitas vezes conflitantes com as atividades policiais. A exceção vem de José Vicente, que rechaça qualquer necessidade de regulação legal na área da segurança. Mas alguns entrevistados acreditam serem necessárias outras mudanças legais, como, por exemplo, a superação do paradigma militarista que se manteve após a Constituição, isto é, uma nova legislação concernente à atuação das forças policiais como um todo (opinião de João Sana).

Quanto aos fatores que alimentaram o processo de participação dos municípios na segurança pública, foi possível apreender entendimentos diversos nas respostas obtidas. Altas taxas criminais e a conseqüente preocupação da população para com a questão, segundo Sant'Ana, constituíram fator determinante para que os municípios passassem a introduzir a segurança em suas agendas. Já José Vicente acredita que a polícia passou a perceber que o problema do crime não é só o criminoso e sua vítima, sendo também decisivo o local em que ele ocorre. Por isso a polícia deve atentar para as especificidades locais em suas atividades, e essa demanda teria levado o município a participar mais ativamente nas questões de segurança pública. Outra abordagem é a de Cristina, que acredita que o tamanho do país e a quantidade de tarefas do Estado proporcionaram a abertura de um espaço de atuação preventiva por parte dos governos locais.

Esses são alguns dos pontos que permitem dizer que há certa incorporação de valores novos. Todos os entrevistados partilham conceitos, tais como: necessidade de uma gestão descentralizada da segurança que incorpore os diversos entes federativos; integração entre áreas diversas, como planejamento urbano, políticas para juventude, educação, ente outras; a ideia de prevenção; necessidade de regulamentar a atividade das guardas municipais, etc. Porém, a interpretação desses conceitos está longe de ser homogênea e, portanto, as práticas relativas a eles. A hipótese aqui formulada é a de que, no caso específico das políticas em questão, o modelo político-jurídico tradicional da segurança pública está sofrendo alterações, mas, por enquanto, encontram seu limite no âmbito discursivo. Não se excluem aqui as novas práticas e programas federais que induzem municípios a participarem da formulação e implementação de políticas de segurança, mas é possível dizer que o entendimento delas ainda é muito heterogêneo e, muitas vezes, conectado ao chamado velho paradigma.

### **Análise: continuidades e discontinuidades do chamado “novo paradigma”**

Tendo observado que avanços existem, mas que talvez o campo não seja dotado de força simbólica suficiente para ser incorporado pelas diversas instituições a ele pertencentes e que transformam o discurso em práticas concretas, foi preciso identificar quais elementos do modelo tido como “paradigma a ser superado” ainda vigem, ou mesmo resistem através da resignificação.

Nesse sentido, um primeiro ponto a ser considerado é o de que, apesar de a insurgência de uma nova visão de segurança pública in-

fluenciar o discurso corrente entre gestores públicos, há espaço para que velhas práticas sejam implementadas sob conceitos do novo paradigma na implementação de políticas públicas. José Vicente e Renato Perrenoud, por exemplo, tratam da importância da municipalização e prevenção, mas com enfoque na ação policial como reflexo de problemas locais, ou na preparação da guarda municipal para agir como força policial assim que a lei permitir (comentário de Perrenoud). Os termos do debate são os mesmos utilizados pelos outros gestores, ainda que esses estejam tratando os referidos conceitos como elementos que contrariam a tendência de monopólio do governo do Estado sobre a segurança e de reforço do enfoque na atuação policial. Assim, além de podermos observar diferentes práticas baseadas em um discurso comum, é possível dizer que, em muitos casos, o chamado novo paradigma serve de abrigo para o reforço do trabalho policial, seja por meio das guardas municipais (que surgem juntamente com a ideia de uma maior participação do município), seja pelo uso de termos como “prevenção” no sentido de consolidar um trabalho policial mais efetivo. Não se avalia aqui a necessidade do trabalho policial, mas sim a ideia de que conceitos cunhados no âmbito do novo modelo servem, muitas vezes, para fortalecer aspectos centrais do modelo a ser superado.

Essa primeira conclusão pode ser aferida na prática por meio da análise dos impactos do Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. O estudo *Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci* revela, como uma de suas conclusões, que “as exceções de boa execução confirmam que o Programa, até o momento, está

reduzido a uma política de aumento de renda para os agentes de segurança”. Outro estudo, *Pronasci em Perspectiva*, realizado pela FGV em 2008, revela que, entre os projetos apresentados ao Pronasci pelos Estados e municípios naquele ano, 48,13% não tinham vínculos com as ações do Programa, 21,44% versavam sobre ações de segurança defensiva,<sup>4</sup> 0,94% sobre ações de segurança repressiva,<sup>5</sup> e 29,5% dos projetos seriam para ações de cunho preventivo.<sup>6</sup> Ou seja, menos de um terço dos projetos tratava de ações de prevenção, que contemplam ações sociais executadas primordialmente pelos municípios. Note-se também que quase a metade dos projetos não tinha relação com a proposta do projeto, o que é indício de que não está claro para os gestores como transformar o novo discurso/paradigma em ações práticas.

Um segundo aspecto a ser ressaltado e que facilita a preservação do “velho paradigma” é o fato de que o gestor necessita ter “vontade política” (que emerge por diferentes razões) para programar ações no nível local. A maioria dos entrevistados aponta para essa questão, João Sana sublinha que “o gestor *que quiser* contribuir com a segurança em seu município poderá fazê-lo”. Perrenoud expressa a mesma ideia ao dizer que “hoje você depende de um prefeito que tenha sensibilidade para a questão e uma fatia de orçamento municipal para estruturar uma segurança municipal”. E acrescenta ainda: “a gente fica dependendo do entendimento do prefeito para estruturar essa área e desenvolver essa área. Se ele não quiser, não é obrigado”. Cristina Villanova trata da mesma questão, dizendo que “é imprescindível que a administração municipal esteja sensibilizada para também aportar recursos na segurança”.

Nesse sentido, prefeitos podem até ser induzidos a trabalhar questões de segurança por meio da possibilidade de repasse de fundos, mas a subjetividade do gestor é fator relevante, além da percepção da população sobre o tema. Isso constitui um desafio à implantação do novo modelo, preventivo e descentralizado, no sentido de uma implementação maciça que possa interferir no modelo dominante. A vontade política do gestor, quando encontrada, depende da absorção do novo discurso, uma vez que questões partidárias e a dimensão interpretativa da letra da lei fazem a implementação do novo paradigma dependente de sua força simbólica e do poder de produzir verdades aceitas fora do campo onde foram produzidas (a academia, por exemplo).

Essa fragilidade apontada está relacionada à inversão que se deu na produção do novo modelo de segurança: o campo político é, geralmente, o campo da legitimação das verdades jurídicas. No caso apresentado, a visão jurídica, entendida como a interpretação recorrente do texto constitucional, foi deslegitimada, enquanto a produção de novas verdades se deu mais fortemente nos campos político e acadêmico. A literatura revisada demonstrou que a legislação infraconstitucional e programas políticos eram suficientes para embasar a participação da administração local em políticas de segurança e a Conferência Nacional, entendida como arena política, resultou na legitimação dos discursos produzidos como nova diretriz na área da segurança. Sendo assim, não foram verdades jurídicas, mas sua deslegitimação, que ensejaram o fortalecimento dos conceitos cunhados no âmbito do chamado novo paradigma.<sup>7</sup> Como consequência desse pro-

cesso, tem-se a dependência do entendimento dos gestores públicos em como transformar o novo discurso em práticas políticas correlatas, conforme dito anteriormente.

Além dessa inversão apontada, outra importante característica desse processo merece atenção: a introdução do conceito de prevenção por meio da integração entre políticas sociais no âmbito local. De acordo com Dias Neto (2005, p. 89), os discursos sobre conflitos sociais continuam convertidos em discursos sobre a criminalidade. “A prevenção criminal deixa de ser finalidade específica da justiça criminal para converter-se em finalidade transversal de outros sistemas estatais e sociais, nublado as diferenças entre o espaço da pena e o espaço da política, entre as políticas criminais e as políticas sociais” (DIAS NETO, 2005, p. 100). Isto é, a ideia de prevenção não necessariamente agrega novas dimensões ao tratamento do crime, mas sim amplia a esfera criminal para áreas de cunho mais social.

Podemos estabelecer um paralelo entre essa percepção do fenômeno e o conceito de “*correctional continuum*” cunhado por Stanley Cohen (1994, p. 344). O autor afirma, a respeito do tratamento comunitário do desvio e do crime, que as distinções entre dentro/fora da prisão, inocente/culpado, preso/liberto passam a ser muito tênues, a não ter limites definidos. O autor não nega os aspectos positivos do tratamento comunitário da questão da violência, mas alerta para a dificuldade de delinear onde começa e onde termina a linha entre a criminalidade e a comunidade, o que pode, contraditoriamente, acabar por expandir o alcance de atuação das forças de segu-

rança pública. O mesmo pode ser dito sobre as distinções cunhadas pelo novo paradigma e que representam a divisão entre o “velho” e o “novo”: repressão/prevenção; integração/hegemonia de políticas criminais; centralização/descentralização. Essa última distinção se faz presente quando da análise do papel do governo federal na consolidação do novo discurso durante a Conseg e do papel a ele atribuído pelas resoluções da Conferência, qual seja, o de indutor de políticas municipais.

Nesse sentido, pode-se concluir que há um *continuum* conectando o velho e o novo. A ideia de paradigma pressupõe rompimento, superação, e o que pode ser observado é um modelo que começa a expandir os meios de controle da violência, mas que mantém continuidades e contradições. Por exemplo, a descentralização, que é a principal característica do processo analisado, tem como consequência prática mais acessibilidade à participação social – que se dá principalmente por meio dos conselhos municipais – e dos gestores públicos, que estão sendo fortalecidos nesse processo. Não se pode negar esse avanço em termos de implementação do novo paradigma. Por outro lado, é possível que o controle, pela sociedade, das políticas públicas possa ficar comprometido, bem como a responsabilização das instâncias de controle criminal, uma vez que a dispersão das responsabilidades não segue um padrão legal.

Os convênios celebrados no âmbito do Pronasci e financiados pelo Fundo Nacional

de Segurança Pública produzem modificações na responsabilização pelo controle criminal, modificações essas diferentes da responsabilidade atribuída a órgãos especificados no art. 144 da CF/88, que é taxativo em seu rol de instituições responsáveis pela segurança. Nesse sentido, novas e variadas práticas aparecem sem um “lastro” normativo preciso, já que, como observado, cada gestor interpreta os termos do novo discurso de uma forma diferente, gerando tecnologias para sua aplicação também diferentes, e até contraditórias. Em outra direção, os debates que foram desenvolvidos na Conferência Nacional e então o fato de que segurança pública passa a ser aberta ao debate permitem um acompanhamento maior de sua implementação, maior *accountability*. Mas, por outro lado, o controle da criminalidade pela comunidade pode reduzir a transparência e dificultar a chamada *accountability*. Essas contradições parecem inerentes ao processo e reforçam a ideia citada de um *continuum* entre o modelo vigente e o proposto.

A conclusão deste trabalho não é então a negação de mudanças existentes, seja nas políticas de segurança pública, seja no modelo político que sustenta a implementação dessas políticas. O que se pode concluir é que a superação do modelo vigente tem limitações e contradições, que se devem ao processo de formação do discurso do novo. E mais, que a ideia de um novo paradigma está ainda em processo de construção, principalmente construção discursiva.

1. Tipologia elaborada pela OMS em 1996 (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003, p. 22).
2. Já existem iniciativas para alteração e regulamentação do art. 144 da CF/88, em especial os parágrafos 7º e 8º. Em maio de 2012 foi aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Crime Organizado da Câmara dos Deputados o Substitutivo ao PL 1332/2003, que dispõe sobre a atuação das Guardas Municipais. As iniciativas para alteração concreta da Constituição Federal são voltadas principalmente para reformas institucionais das forças policiais.
3. Diz Bourdieu (1989, p. 183) que “a simples ‘corrente de idéias’ não se torna num movimento político senão quando as idéias propostas são reconhecidas no exterior do círculo dos profissionais”.
4. De acordo com a classificação do estudo, projetos de segurança defensiva seriam voltados para a implantação de ações voltadas para o policiamento comunitário, capacitação dos profissionais de segurança, valorização profissional e incremento dos processos de gestão.
5. Ações típicas de policiamento ostensivo.
6. Projetos voltados para ações sociais e relacionados aos diversos atores públicos envolvidos nessas políticas.
7. Esse processo não é exclusivo da construção do campo da segurança no Brasil: A ideia de dano, cunhada pela criminologia crítica inglesa para substituir a noção individualizante de crime, que em tese permite responsabilizar quem ou o que estaria envolvido em uma situação de dano social de forma mais abrangente, aponta que o compromisso em um foco em danos sociais tem como consequência o fato de as atividades políticas e intelectuais não privilegiarem o campo jurídico como arena de disputas e atividades e poderem lidar com a ideia de dano sem fazer referências ao direito e a lei (HILLYARD; TOMBS, 2005). O conceito de dano pode ser visto como semelhante ao processo de tratamento da violência por meio de políticas públicas urbanas, da integração entre diversos campos como o social e o penal.

## Referências bibliográficas

- AZEVEDO, R. G.; FAGUNDES, A. L. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas de segurança pública. **Revista de Estudos Criminais**, v. 7, n. 26, p. 89-106, 2007.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1983.
- CHOUKR, F. H.; AMBOS, K. **Polícia e Estado de Direito na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- COHEN, S. **Social control**. Dartmouth: Stuart Henry, 1984.
- DIAS NETO, T. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais e Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- FGV – Fundação Getulio Vargas. **Pronasci em perspectiva**: dezembro 2008. Relatório do Projeto Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (SIMAP/Pronasci). FGV-Projetos, 2008.
- HILLYARD, P.; TOMBS, S. Beyond criminology? In: DORLING, D.; GORDON, D.; HILLYARD, P.; PANTAZIS, C.; PEMBERTON, S.; TOMBS, S. **Criminal obsessions: why harm matters more than crime**. London: ed. King's College London/Centre for Crime and Justice Studies, 2005.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.br.boell.org/web/51-1322.html>>. Acesso em: 15 dez, 2012.
- KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos Criminológicos**, n. 4, 2005.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Texto Base para Conferência Nacional de Segurança Pública 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=209&Itemid=154](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=209&Itemid=154)>. Acesso em: 2 jun. 2010.
- PINHEIRO, P. S.; ALMEIDA, G. A. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003.
- ROMÃO, W.; LIMA, R. S. **Between words and numbers: violence, democracy and public safety in Brazil**. VDM Verlag, 2010.
- VIA PÚBLICA. **Relatório Final para Conferência Nacional de Segurança Pública 2009**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/25098935/Relatorio-Final-1%C2%AA-CONSEG>>. Acesso em: 30 jan. 2012.
- RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 3, 2008.
- RICARDO, C. de M.; CARUSO, H. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.
- VASCONCELOS, F. T. R. **Violência e academia: a construção político-intelectual do Núcleo de Estudos da Violência**. Tese (Mestrado). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009.
- ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Revista NuevaSociedad**, 213.

# Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil

Mariana Kiefer Kruchin

## Resumen

**Análisis de la introducción de un nuevo paradigma en seguridad pública en Brasil**

*Este artículo pretende analizar el proceso de construcción del llamado “nuevo paradigma” en seguridad pública y el significado de la municipalización de las políticas de seguridad en términos sociojurídicos. Hay cambios discursivos que han alterado en la práctica los términos del debate en este campo, pero se hace necesario cuestionar si las transformaciones en el plano discursivo, más que en el sistema normativo, son suficientes para alterar el modelo político vigente. Asimismo, se cuestiona si las transformaciones en curso producen el resultado esperado, esto es, si alteran el modelo vigente de la seguridad pública.*

**Palabras clave:** Políticas de seguridad pública; Municipalización; Descentralización; Prevención de la violencia.

## Abstract

**Analysis of the introduction of a new paradigm in public safety in Brazil**

*This article seeks to analyze the process of building a so-called ‘new paradigm’ in public safety, and the meaning of increased municipal accountability for safety policies in socio-legal terms. Changes in discourse have, in practice, altered the terms of debate in the field, but we should ask whether changes at the level of discourse rather than in the normative system are sufficient to change the prevalent political model. Furthermore, are these ongoing changes producing the expected results—that is to say, changing the prevalent model of public safety?*

**Keywords:** Public safety policies; Municipalization; Decentralization; Prevention of violence.

**Data de recebimento:** 29/10/2012

**Data de aprovação:** 15/01/2013



# Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias

## Renato Sérgio de Lima

Doutor em Sociologia pela USP. Possui Pós Doutorado pelo Instituto de economia da Unicamp. Membro do Conselho de Administração do FBSP.

✉ Fórum Brasileiro de Segurança Pública – São Paulo – SP – Brasil

✉ [renato.lima@forumseguranca.org.br](mailto:renato.lima@forumseguranca.org.br)

## Guilherme Amorim Campos da Silva

Mestre (2002) e Doutor (2010) em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Integra atualmente a Diretoria do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais e o Conselho Curador da Fundação Gol de Letra. Advogado, é sócio integrante de Rubens Naves, Santos Jr. Hesketh Escritórios Associados de Advocacia.

✉ Rubens Naves, Santos Jr. Hesketh Escritórios Associados de Advocacia – São Paulo – SP – Brasil

✉ [ga@rnaves.com.br](mailto:ga@rnaves.com.br)

## Priscilla Soares de Oliveira

Mestranda em Filosofia do Direito pela PUC-SP. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e em Direito pela PUC-SP. Atuou como advogada da área Direito do Terceiro Setor no Rubens Naves, Santos Jr., Hesketh Escritórios Associados de Advocacia.

✉ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo – SP - Brasil

✉ [prisool.usp@gmail.com](mailto:prisool.usp@gmail.com)

### Resumo

Este artigo objetiva expor a utilização legal dos termos segurança pública e ordem pública, por meio do levantamento e mapeamento da apropriação de tais expressões pela legislação, doutrina e jurisprudência brasileiras, oferecendo considerações jurídicas a respeito. A metodologia de trabalho consistiu em: seleção da legislação pertinente, em âmbito federal; classificação dos artigos que faziam referência aos conceitos de segurança e ordem públicas segundo sua similitude de significação; pesquisa de jurisprudência relativa à legislação encontrada; e análise do material juntamente com a doutrina correspondente, a fim de confirmar a classificação proposta ou contrapô-la conforme o resultado da investigação. Este estudo pode concluir que existe extrema dificuldade em definir ordem pública, mesmo que parte da jurisprudência preleciona que se trata do “acautelamento do meio social”. Nesse contexto, buscou-se mostrar que o conceito deve ser investigado por sua negativa, isto é, pelo que não pode ser.

### Palavras-Chave

Legislação; Ordem pública; Mandatos policiais

## Contextualização do problema

**H**á aproximadamente três décadas – e, em ritmo crescente, tendo em vista especialmente os índices exorbitantes de violência registrados, bem como a diversificação e complexificação de suas modalidades – tem se falado sobre a crise do sistema de justiça penal e penitenciário, ou ainda, de modo mais abrangente, sobre a crise do sistema de segurança pública, nos moldes tradicionais traçados e até então instaurados.

José Eduardo Faria (2005) descreve referido cenário, eficaz e sinteticamente, problematizando uma interessante contradição do período:

por um lado, sua [do Estado] legislação criminal, com as tradicionais normas de responsabilidade, imputabilidade e individualização da pena, não mais consegue ser aplicado sobre os protagonistas de ilícitos coletivos, como narcotráfico, sequestro, roubo a banco, contrabando e pirataria. [...] Já por outro lado, atingido mortalmente por uma crônica crise fiscal e, portanto, sem condições orçamentárias de expandir sua atuação policial, o Estado também não consegue enfrentar de modo eficaz as ubíquas modalidades delituosas cometidas por infratores comuns.

Outra contradição que vem alimentando as polêmicas doutrinárias no âmbito do direito pe-

nal e os debates políticos sobre os programas de segurança pública é o fato de que, enquanto em quase todos os demais ramos do direito positivo vive-se hoje um período de desregulamentação, descentralização, flexibilização, deslegalização e desconstitucionalização, no âmbito do direito penal verifica-se um movimento diametralmente inverso. Ou seja, o que se tem aí é uma preocupante tendência à definição de tipos de delito cada vez mais intangíveis e abstratos; à criminalização de várias atividades e comportamentos em inúmeros setores da vida social; à eliminação dos marcos mínimos e máximos na imposição das penas de privação de liberdade, para aumentá-las indiscriminadamente; e à relativização dos princípios da legalidade e da tipicidade, mediante a utilização de regras com conceitos indeterminados, ampliando a discricionariedade das autoridades policiais e, com isso, permitindo-lhes invadir áreas de competência tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário.

Se o diagnóstico de “crise” ou “falência” acima descrito é um consenso na doutrina e entre os teóricos do assunto, inclusive na esfera internacional, o mesmo não se repete quando a pergunta é: “o que deve, então, suceder/ser colocado no lugar desse sistema, tido como falido?” É justamente sobre esta questão de fundo – a falta de consenso acerca de um substituto – que se debruça o presente estudo.

Em que pesem as indiscutíveis contribuições de diferentes correntes e possibilidades de resposta, parte-se da hipótese de que a ausência do consenso decorre, antes de tudo, do fato de os atores do tema “não falarem a mesma língua”. Ou seja, a existência dos referidos conceitos indeterminados, além de, na prática, ampliar a discricionariedade das autoridades policiais (cf. FARIA (2005), no campo teórico abre margem para as mais diversas interpretações e apropriações conceituais e, portanto, para a diferença de linguagem interna ao tema. Pois é justamente o que ocorre com os conceitos – vagos, indeterminados e polissêmicos – “segurança pública” e “ordem pública”. A hipótese acentua-se, ademais, com a inexistência de um estudo conceitual sobre segurança pública e ordem pública para dirimir a divergência de linguagens, bem como de uma reflexão aprofundada sobre a apropriação e operacionalização desses conceitos pelo sistema jurídico.

### Objeto e metodologia de trabalho

Dada a hipótese sobre a qual repousa, o presente estudo tem por objetivo demonstrar a utilização legal dos termos segurança pública e ordem pública, por meio do levantamento e mapeamento da apropriação de tais expressões pela legislação, doutrina e jurisprudência brasileiras, oferecendo considerações jurídicas a respeito.

Para tal fim, foram considerados os seguintes pressupostos:

- em que pese a Constituição Federal de 1988 estabelecer as normas básicas, o universo jurídico da segurança pública perpassa

os três níveis da federação (federal, estadual e municipal). Assim, verificou-se a necessidade de apreciação do aparato legal oferecido pelas esferas federal e estadual – neste caso, com ênfase nas Constituições Estaduais –, o que se justifica pela competência concorrente – entre União, Distrito Federal e Estados – de legislar sobre a organização das polícias civis.<sup>1</sup> Já no tocante à esfera municipal, cuja regulamentação legislativa acerca da temática ganhou visibilidade e importância a partir do fenômeno recente da municipalização da segurança pública, reforçado pelo Programa Pronasci,<sup>2</sup> deliberou-se, em conjunto com os especialistas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por uma abordagem meramente subsidiária. Dessa forma, evitar-se-á recair sobre as mesmas questões já enfrentadas pelo Fórum em outros estudos, bem como detalhar, acentuada e desnecessariamente, questões sobre policiamento municipal, que não compõe o objeto do presente estudo;

- para apreensão de um conceito a partir de um marco regulatório específico, a metodologia qualitativa mostrou-se mais adequada, sobretudo no tocante à seleção das leis que seriam estudadas. Desse modo, privilegiou-se a análise do discurso interno às leis mais representativas do cenário da segurança pública, previamente selecionadas, em detrimento de uma amostragem aleatória ou do esgotamento das leis que abordam o tema;
- em relação à jurisprudência, por sua vez, tendo em vista a elevada quantidade de julgados que envolvem a temática e a falta de uniformidade sobre o significado/dimensão dos termos “segurança pública” e “ordem pública”, fez-se uso da metodologia por amos-

tragem a fim de mapear os “usos correntes” atribuídos aos termos pelos tribunais superiores do país.

Para analisar os conceitos de segurança pública e ordem pública na legislação federal brasileira, foram selecionadas as leis mais representativas que tratam do tema, sem a pretensão de esgotar o universo, como dito anteriormente; curiosamente, contudo, tal esgotamento praticamente aconteceu, de forma natural. Nesse contexto, os seguintes diplomas normativos foram analisados: Constituição Federal de 1988; Código Penal (Dec. Lei nº 2.848/1940); Código de Processo Penal (Dec. Lei nº 3.689/1941); Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Dec. Lei nº 5.452/1943); Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966); Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984); Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997); Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990); Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/1990); Lei nº 8.666/1993; Lei nº 9.868/1999; Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei nº 10.201/2001); Lei da cooperação federativa no âmbito da segurança pública (Lei nº 11.473/2007)<sup>6</sup>; Lei do Pronas-ci (Lei nº 11.530/2007); e Lei do Mandato de Segurança (Lei nº 12.016/2009).

No tocante à seleção das leis a serem analisadas, é importante observar que se buscou contemplar diferentes períodos históricos brasileiros – a fim de depreender eventuais evoluções nos conceitos ao longo do tempo –, bem como diversos ramos do direito positivo, com vistas a encontrar subsídios externos ao direito penal para a circunscrição dos conceitos.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), diploma legal famoso por sua origem, qual seja, o Estado Novo da Era Vargas, é exemplar típico do primeiro intento. Por sua análise, evidencia-se a utilização dos termos “ordem pública” e “segurança” na acepção de “segurança nacional”, de cunho fortemente autoritário, como será visto adiante. O segundo intento, por sua vez, encontrou respaldo no auxílio, por exemplo, da lei sobre licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/1993) e da lei que regulamenta o processo e o julgamento da ADIn e da Adecon perante o STF (Lei nº 9.868/1999) – leis aparentemente sem relação com os termos em comento – para a construção dos conceitos.

Realizada a seleção, todos os artigos pertinentes foram destacados e agrupados em duas categorias distintas e, em seguida, em subcategorias descritas adiante. O critério classificatório adotado foi o da similitude de significação, isto é, foram reunidos os artigos conforme o uso possível dos conceitos investigados de segurança pública e ordem pública apresentados.

Além da similitude de significação, a classificação orientou-se por outro critério, acessório ao primeiro, pela jurisprudência referente aos artigos agrupados. A jurisprudência informa o entendimento do Judiciário sobre as normas produzidas em âmbito legislativo e pode ser entendida como a interpretação corrente da aplicação da norma.

Em relação à jurisprudência, cabe ainda uma observação metodológica importante: além da busca individual e direta perante o sítio eletrônico dos Tribunais Superiores (STF e

STJ), fez-se uso da pesquisa solicitada ao setor de jurisprudência de ambos os tribunais, cuja facilidade de acesso às informações já sistematizadas e a qualidade do conteúdo obtido aperfeiçoaram a seleção dos julgados.

Com a classificação, cada conjunto de leis e artigos foi analisado. A análise da doutrina correspondente também foi, em seguida, agregada para servir como contraponto ou confirmação da posição da jurisprudência encontrada e da análise dos grupos de artigos.

## Segurança Pública

### *Apropriação legal do conceito*

A segurança pública tem um capítulo próprio na Constituição Federal de 1988, que está contido no Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. O capítulo III do Livro V, “Da Segurança Pública”, consigna somente o artigo 144, donde se extrai a definição constitucional do conceito de segurança pública, explícita no *caput*: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a **preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos” (negritos nossos).

Com base no *caput* do artigo 144, é possível auferir que a segurança pública pode significar, por um lado, preservação da ordem pública e, por outro, incolumidade das pessoas e do patrimônio. Estar incólume, segundo o *Dicionário Aurélio* (FERREIRA, 2011), significa “(1) livre de perigo; são e salvo; intato ileso; (2) bem conservado” e incolumidade quer dizer “qualidade ou estado de incólume”. Nesse sentido,

incolumidade se aproxima mais de proteção material, seja do corpo ou do patrimônio, do que de relações, como quer a ordem pública. Relações pelo fato de que ordem pressupõe pluralidade disposta de determinada maneira, isto é, não trata do indivíduo ou de um bem específico. Ordem pública, segundo a jurisprudência e a doutrina vigentes significa “acautelamento do meio social” (jurisprudência do STF: HC 102065/PE – Pernambuco; HC 97688/MG – Minas Gerais). Acautelar significa “(1) por de sobreaviso; prevenir; precaver; (2) guardar com cautela” (FERREIRA, 2011). Ou seja, ordem pública se relaciona com a ideia de prevenção e conservação da organização estabelecida.

A distinção explícita no artigo 144, juntamente com a análise da legislação e jurisprudência, permitiu que os artigos fossem categorizados inicialmente segundo as duas vertentes do conceito de segurança pública. Desse modo, a legislação que trata de segurança pública e também de segurança de modo mais amplo foi dividida entre a categoria: “ordem pública” e “segurança jurídica e social”, esta última abarcando a proteção das pessoas e do patrimônio. Importante dizer que na legislação federal foram pesquisados os artigos que tratam de “segurança pública”, porém, na Constituição, foram selecionados artigos que abordam “segurança” de forma mais abrangente, cujos artigos serão adiante discutidos.

### *Segurança pública como ordem pública*

Para José Afonso da Silva (2009, p. 635), “segurança pública é manutenção da ordem pública interna”. Preleciona o autor que “ordem pública será uma situação de pacífica

convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”. E, menciona que “a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam atividades sem perturbação de outrem, salvo no gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.”

Álvaro Lazzarini (1995, p. 53) considera também que a segurança pública é elemento e causa da ordem pública: “temos entendido ser a segurança pública um aspecto da ordem pública, ao lado da tranquilidade e da salubridade públicas. [...] Cada um deles [aspectos] é por si só a causa do efeito ordem pública, cada

um deles tem por objeto assegurar a ordem pública”. O autor, citando autores como Louis Rolland e Paul Bernard, conclui que segurança pública está contida na ordem pública, porém esta última tem outras dimensões: a tranquilidade e salubridade públicas. José Afonso da Silva segue a mesma linha ao concluir que segurança pública é a própria manutenção da ordem pública, isto é, é elemento da última.

As categorias aqui desenvolvidas divergem em parte da doutrina nesse aspecto, à medida que consideram que segurança não está contida em ordem pública, mas sim que existe uma intersecção entre os dois conceitos. A ideia de intersecção permite discutir a jurisprudência contrária à doutrina apresentada, bem como abordar criticamente os artigos que serão analisados a seguir.

Quadro 1

<p><b>CPP (Dec.Lei nº 3.689/1941)</b></p>	<p>Art. 185. § 2º. Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 11.900, de 2009) I - prevenir risco à segurança pública, quando exista fundada suspeita de que o preso integre organização criminosa ou de que, por outra razão, possa fugir durante o deslocamento; (Incluído pela Lei nº 11.900, de 2009)</p>
<p><b>Código de Processo Penal - CPP (Dec. Lei nº 3.689/1941)</b></p>	<p>Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria. (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)</p> <p>Art. 427. Se o interesse da ordem pública o reclamar ou houver dúvida sobre a imparcialidade do júri ou a segurança pessoal do acusado, o Tribunal, a requerimento do Ministério Público, do assistente, do querelante ou do acusado ou mediante representação do juiz competente, poderá determinar o desaforamento do julgamento para outra comarca da mesma região, onde não existam aqueles motivos, preferindo-se as mais próximas. (Redação dada pela Lei nº 11.689, de 2008)</p>

<p><b>Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/1997)</b></p>	<p>Art. 294. Em qualquer fase da investigação ou da ação penal, havendo necessidade para a garantia da ordem pública, poderá o juiz, como medida cautelar, de ofício, ou a requerimento do Ministério Público ou ainda mediante representação da autoridade policial, decretar, em decisão motivada, a suspensão da permissão ou da habilitação para dirigir veículo automotor, ou a proibição de sua obtenção.</p>
<p><b>Lei de Execução Penal - LEP (Lei nº 7.210/1984)</b></p>	<p>Art. 52. A prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando occasione subversão da ordem ou disciplina internas, sujeita o preso provisório, ou condenado, sem prejuízo da sanção penal, ao regime disciplinar diferenciado, com as seguintes características: (Redação dada pela Lei nº 10.792, de 1º.12.2003) § 1º O regime disciplinar diferenciado também poderá abrigar presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade. (Incluído pela Lei nº 10.792, de 1º.12.2003)</p> <p>Art. 86. As penas privativas de liberdade aplicadas pela Justiça de uma Unidade Federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União. § 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado. (Redação dada pela Lei nº 10.792, de 1º.12.2003)</p>
<p><b>Lei nº 11.473/200712</b></p>	<p>Art. 1º. A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º desta Lei, para fins desta Lei, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública.</p> <p>Art. 5º. As atividades de cooperação federativa, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, serão desempenhadas por militares e servidores civis dos entes federados que celebrarem convênio, na forma do art. 1º desta Lei.</p> <p>Art. 6º. Os servidores civis e militares dos Estados e do Distrito Federal que participarem de atividades desenvolvidas em decorrência de convênio de cooperação de que trata esta Lei farão jus ao recebimento de diária a ser paga na forma prevista no art. 4º da Lei no 8.162, de 8 de janeiro de 1991. §1º A diária de que trata o caput deste artigo será concedida aos servidores enquanto mobilizados no âmbito do programa da Força Nacional de Segurança Pública em razão de deslocamento da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional e não será computada para efeito de adicional de férias e do 13º (décimo terceiro) salário, nem integrará os salários, remunerações, subsídios, proventos ou pensões, inclusive alimentícias. §2º A diária de que trata o caput deste artigo será custeada pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e, excepcionalmente, à conta de dotação orçamentária da União.</p> <p>Parágrafo único. A indenização de que trata o caput deste artigo correrá à conta do Fundo Nacional de Segurança Pública.</p>

<b>Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA</b> <b>Lei nº 8.069/1990</b>	Art. 174. Comparecendo qualquer dos pais ou responsável, o adolescente será prontamente liberado pela autoridade policial, sob termo de compromisso e responsabilidade de sua apresentação ao representante do Ministério Público, no mesmo dia ou, sendo impossível, no primeiro dia útil imediato, exceto quando, pela gravidade do ato infracional e sua repercussão social, deva o adolescente permanecer sob internação para garantia de sua segurança pessoal ou manutenção da ordem pública.
<b>Lei nº 12.016/2009</b>	Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

Fonte: elaboração própria.

Os artigos acima arrolados permitem formular considerações interessantes. Inicialmente verifica-se uma clara distinção entre ordem pública e segurança em seu sentido de incolumidade das pessoas e do patrimônio: A jurisprudência do STF sobre os art. 312 e 427 do CPP diz:

HC 102065 / PE - PERNAMBUCO - HABEAS CORPUS - Relator(a): Min. AYRES BRITTO -Julgamento: 23/11/2010  
 EMENTA: HABEAS CORPUS. CRIME HEDIONDO. PRISÃO PREVENTIVA. GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA E DA INSTRUÇÃO CRIMINAL. CREDIBILIDADE DA JUSTIÇA E CLAMOR PÚBLICO. TENTATIVAS CONCRETAS DE INFLUENCIAR NA COLETA DA PROVA TESTEMUNHAL. ORDEM DENEGADA.

O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CF/88). (...) Daí sua categorização jurídico-positiva, não como descrição do delito nem cominação de pena,

porém como pressuposto de prisão cautelar; ou seja, como imperiosa necessidade de acautelar o meio social contra fatores de perturbação ou de insegurança que já se localizam na gravidade incomum da execução de certos crimes. Não da incomum gravidade abstrata desse ou daquele crime, mas da incomum gravidade na perpetração em si do crime, levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito ou, de qualquer forma, representará agravo incomum a uma objetiva noção de segurança pública. Donde o vínculo operacional entre necessidade de preservação da ordem pública e acautelamento do meio social. Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social.

O julgado acima denota, primeiramente, que uma parte da definição constitucional de segurança pública não se confunde com a outra parte,

isto é, “conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Se, por um lado, o STF procurou definir o conceito de ordem pública, por outro, o fez parecer fungível ao de segurança pública, ao afirmar que “levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito ou, de qualquer forma, representará agravo incomum a uma objetiva noção de segurança pública”.

Essa mesma indiferença entre os termos pode ser encontrada quando se analisam o artigo 185 do CPP, o artigo 86 da Lei de Execução Penal (LEP) e o artigo 174 do ECA. No primeiro, tem-se que um réu solto, em determinadas situações, pode oferecer risco à segurança pública. Já no artigo 174 do ECA depreende-se situação semelhante ao referir-se à manutenção da internação como manutenção da ordem pública. O artigo 86 da LEP fala em interesse da segurança pública ao afastar um detento de seu local de origem, isto é, de distanciá-lo de seus relativos.

A fungibilidade encontrada parece ser produzida por uma equivalência de efeitos pretendidos com a aplicação dos conceitos aqui discutidos. Em verdade a jurisprudência separa claramente ordem pública de incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas a legislação não distingue qual ideia de segurança está tratando quando aparece nesses artigos. Devemos questionar se na legislação selecionada o termo segurança pública realmente não se refere em absoluto à incolumidade. Não parece ser o caso, já que o referido artigo 86 da LEP contrapõe segurança pública à segurança do próprio condenado, permitindo uma aproximação com a ideia de “livre de perigo”, incólume.

De toda forma, a construção de presídios distantes pelo interesse da segurança pública pode significar também a luta contra o tráfico de entorpecentes, contra manutenção de quadrilhas, entre outros.

Para resolver tal impasse, buscamos a jurisprudência relativa ao artigo discutido: no HC 113481/MS HABEAS CORPUS2008/0179911-3 julgado pelo STJ temos que:

HABEAS CORPUS. FURTO À CAIXA-FORTE DA SEDE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL EM FORTALEZA. PRISÃO PROVISÓRIA. TRANSFERÊNCIA PARA PRESÍDIO FEDERAL. FUNDAMENTAÇÃO.

1 - A decisão do Juízo Federal da 1ª Subseção Judiciária de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, que acolheu a transferência do paciente para o Presídio Federal, encontra-se devidamente fundamentada no interesse da ordem pública, não se olvidando que a via do writ é imprópria à avaliação aprofundada dos elementos de convicção que levaram à adoção dessa medida. 2 - Habeas corpus denegado.

Já no HC 100223/PR HABEAS CORPUS 2008/0032069-7 julgado pelo mesmo STJ, temos que:

EXECUÇÃO PENAL - HABEAS CORPUS - ROUBO MAJORADO - VÁRIOS HOMICÍDIOS - PORTE ILEGAL DE ARMA - FORMAÇÃO DE QUADRILHA - TRANSFERÊNCIA PARA PRESÍDIO FEDERAL - BOM COMPORTAMENTO CARCERÁRIO - ESTREITA VIA DO WRIT - INDÍCIOS DE COMANDO DO CRIME DE

DENTRO DO PRESÍDIO - CAUTELAS EXIGIDAS PELA RESOLUÇÃO 557/2007 DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - EDIÇÃO DA LEI 11.671/2008 - PROVIDÊNCIAS SIMILARES - TRANSFERÊNCIA QUE SE EFETIVOU ANTES DA EDIÇÃO DA NOVEL LEGISLAÇÃO - CUMPRIMENTO ADESTEMPO - POSSIBILIDADE - NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO MÁXIMO - TRANSFERÊNCIA AUTORIZADA DE FORMA CAUTELAR - PENDÊNCIA DE DECISÃO FINAL DO TRIBUNAL ESTADUAL - AUSÊNCIA DE MÁCULAS - ORDEM DENEGADA. 2. Havendo notícias segundo as quais o paciente estaria comandando o crime de dentro do presídio em que estava recolhido, o que evidenciava uma afronta à segurança pública, mostra-se viável sua transferência para presídio federal.

Ambas as decisões referem-se à transferência de preso para presídio federal, mas uma é embasada no interesse da ordem pública e a outra no interesse da segurança pública. Obviamente não se trata do mesmo caso, mas parece que o uso dos conceitos é semelhante, talvez até indiferente.

O artigo 144 da Constituição Federal não está na tabela de artigos acima por tratar não somente de segurança como ordem pública, mas também como incolumidade das pessoas e do patrimônio. Porém, é possível fazer mais um apontamento a respeito da fungibilidade dos conceitos trabalhados. O referido artigo 144 arrola, do inciso I ao V, os órgãos responsáveis pela segurança pública:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem públi-

ca e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O julgamento de uma ADI em 2010 determinou a taxatividade do rol dos órgãos responsáveis pela segurança pública, ou seja, somente os órgãos arrolados pelo artigo 144 podem exercer atividades de segurança pública, nos seguintes termos:

ADI 3469 / SC - SANTA CATARINA  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 16/09/2010

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 39, de 31 de janeiro de 2005, à Constituição do Estado de Santa Catarina. 3. Criação do Instituto Geral de Perícia e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. Legitimidade ativa da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-BRASIL). Precedentes. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7.

Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto Geral de Perícia, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

Nesse sentido, se o conceito de segurança pública é muitas vezes de difícil definição, a ADI cuidou para que os órgãos responsáveis pela matéria fossem bem delimitados. Mesmo assim é possível discutir a eficácia da definição do termo por meio dos órgãos responsáveis, o que será demonstrado a seguir.

José Afonso da Silva (2009, p. 637), ao se referir sobre a organização desses órgãos, menciona que “há contudo, uma repartição das competências nessa matéria entre a União e os Estados, de tal sorte que o princípio que rege é o de que o problema da segurança pública é de competência e responsabilidade de cada unidade da Federação”. E, ainda, “quando a Constituição atribui às Polícias Federais a competência na matéria, logo se vê que são atribuições em campo e questões delimitados e estritamente enumerados, de maneira que, afastadas essas áreas especificadas, a segurança pública é de competência da organização policial dos Estados, na forma prevista no art. 144, §§ 4º, 5º e 6º. Cabe pois aos Estados organizar a segurança pública.”

A Polícia Federal destina-se “a apurar infrações penais contra a ordem política e

social (não contra a ordem pública, note-se)”, segundo José Afonso da Silva (2009, p. 637), com base no artigo. 144, §1º, inciso I. Mesmo não sendo responsável pela ordem pública, é órgão da segurança pública, que, por sua vez, visa a preservação da ordem pública. Porém, a Polícia Rodoviária Federal destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. O patrulhamento ostensivo no âmbito da Polícia Militar tem como fim a preservação da ordem pública (LAZZARINI, 1995) e é esse o órgão responsável pelo patrulhamento das rodovias estaduais. Se o patrulhamento ostensivo é elemento da preservação da ordem pública, pode-se auferir que a Polícia Rodoviária Federal tem também essa missão, bem como a Polícia Federal por meio de suas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Aqui mais uma vez é possível identificar a porosidade entre as definições de conceitos como ordem pública e segurança pública, além de ordem política e social.

### ***Outras acepções do conceito***

O *caput* do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 (lei do mandato de segurança) apresenta caso diverso, trazendo, em seu bojo, ordem e segurança públicas como dois diferentes bens a serem preservados. Nesse caso é possível afirmar que há uma dimensão da segurança que não é intercambiável com ordem pública. Ainda nesse dispositivo, a ideia de segurança não remete necessariamente aos dois significados de segurança pública descritos no artigo 144 da CF/88.

Segurança é direito fundamental expresso no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, da seguinte forma:

Art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”.

O inciso XXXIII do referido artigo profere que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão

prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Ou seja, segurança aparece como da sociedade e do Estado.

Nesse sentido, segurança do trânsito é uma dimensão da segurança da sociedade e é uma área dentro da segurança pública relacionada mais à incolumidade das pessoas e do patrimônio do que com ordem pública.

Quadro 2

<p><b>Código de Trânsito Brasileiro</b> (Lei nº 9.503/1997)</p>	<p>Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União: III - articular-se com os órgãos dos Sistemas Nacionais de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, objetivando o combate à violência no trânsito, promovendo, coordenando e executando o controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança Código de Trânsito Brasileiro do trânsito;</p>
	<p>Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais: II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;</p>
<p><b>Código de Trânsito Brasileiro</b></p>	<p>POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO - função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.</p>

Fonte: elaboração própria.

Infere-se do artigo 19 do CTB que há uma clara diferença entre ordenamento (relativo à ordem) e segurança no trânsito, o que indica que segurança ali se relaciona à incolumidade, à proteção das pessoas e dos veículos inclusive. O referido artigo trata da prevenção de acidentes e violência e responsabiliza o ente federal por essa prevenção. O artigo 20 confirma o papel do governo federal nas ações de segurança pública no que concerne ao trânsito. Por fim, o Anexo I da lei atribui às Polícias Militares o policiamento ostensivo do trânsito que não seja nas rodovias e estradas federais.

Podemos interpretar que o citado item do anexo ao CTB faz da segurança no trânsito espécie do gênero segurança pública, quando se refere a atos em geral que devem ser prevenidos e reprimidos e que esses são de segurança pública, ao mesmo tempo em que normas específicas de trânsito devem ser obedecidas.

Assim como segurança no trânsito é parte da segurança pública, as atividades do Corpo de Bombeiros também o são, até por estarem arroladas no artigo 144 da Constituição Federal e de fazerem parte da Polícia Militar.

Assim, o § 5º do artigo 144 faz menção: “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.” Isto significa dizer que há uma diferença expressa entre ordem pública e outras atividades dentro do gênero segurança pública, que é tema do *caput* do referido artigo.

O Decreto nº 7.257 de 4 de agosto de 2010, dispondo sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil, a define:

Art. 2º. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

Defesa civil está relacionada à proteção das pessoas e do patrimônio, contra desastres e situações de emergência. De todo modo, o restabelecimento da normalidade social parece um conceito tão amplo quanto o de ordem pública e a ele relacionado, uma vez que esse último se define como o acautelamento do meio social, conforme já mencionado. Apesar dessa relação, a proteção em questão é a das pessoas e do patrimônio, sendo a normalidade social citada, pois a destruição de parte dos bens públicos ou privados altera a vida cotidiana, mas não necessariamente as relações sociais, aí sim, protegidas pela preservação da ordem pública. Desta maneira, o Corpo de Bombeiros aludido no artigo 144 da Constituição Federal insere a defesa civil no rol das espécies de ações ligadas à segurança pública.

As dimensões aqui apresentadas, de segurança no trânsito e defesa civil, compõem esfera da segurança não fungíveis à ordem pública.

Mesmo sendo segurança pública responsabilidade dos órgãos arrolados no artigo 144 da Constituição Federal e tratar-se de tarefa das polícias a segurança dos cidadãos,<sup>3</sup> não se pode olvidar a dimensão de segurança do Estado

### Quadro 3

<p><b>Constituição Federal de 1988</b></p>	<p>Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: § 1º - Compete ao Conselho de Defesa Nacional:</p> <p>III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;</p>
<p><b>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</b></p>	<p>Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.</p> <p>Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. § 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas: II - à segurança e defesa nacional;</p> <p>Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos. § 3º - A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.</p>
<p><b>Código Penal (Dec. Lei nº 2.848/1940)</b></p>	<p>Art. 360. Ressalvada a legislação especial sobre os crimes contra a existência, a segurança e a integridade do Estado e contra a guarda e o emprego da economia popular, os crimes de imprensa e os de falência, os de responsabilidade do Presidente da República e dos Governadores ou Interventores, e os crimes militares, revogam-se as disposições em contrário.</p>

Continua

**Consolidação das Leis do Trabalho (Lei nº 5.122/66)**

Art. 472. O afastamento do empregado em virtude das exigências do serviço militar, ou de outro encargo público, não constituirá motivo para alteração ou rescisão do contrato de trabalho por parte do empregador. § 3.º - Ocorrendo motivo relevante de interesse para a segurança nacional, poderá a autoridade competente solicitar o afastamento do empregado do serviço ou do local de trabalho, sem que se configure a suspensão do contrato de trabalho.

Art. 482. Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador: Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional.

Art. 528. Ocorrendo dissídio ou circunstâncias que perturbem o funcionamento de entidade sindical ou motivos relevantes de segurança nacional, o Ministro do Trabalho e Previdência Social poderá nela intervir, por intermédio de Delegado ou de Junta Interventora, com atribuições para administrá-la e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.

Art. 556. A cassação da carta de reconhecimento da entidade sindical não importará no cancelamento de seu registro, nem, conseqüentemente, a sua dissolução, que se processará de acordo com as disposições da lei que regulam a dissolução das associações civis. Parágrafo único - No caso de dissolução, por se achar a associação incurso nas leis que definem crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e a ordem política e social, os seus bens, pagas as dívidas decorrentes das suas responsabilidades, serão incorporados ao patrimônio da União e aplicados em obras de assistência social.

Art. 910. Para os efeitos deste Título, equiparam-se aos serviços públicos os de utilidade pública, bem como os que forem prestados em armazéns de gêneros alimentícios, açougues, padarias, leiterias, farmácias, hospitais, minas, empresas de transportes e comunicações, bancos e estabelecimentos que interessem à segurança nacional.

Fonte: elaboração própria.

quando se trata desse tema. A legislação que trata da segurança nacional é bastante extensa,<sup>4</sup> conforme quadro 3.

A jurisprudência informa que a segurança nacional não se confunde com acautelamento do meio social (defesa da ordem pública) nem com a incolumidade das pessoas e patrimônio, se esses últimos forem entendidos como bens materiais. No Acórdão do CC 56174/PR sobre conflito de competência nº 2005/0171979-4, julgado pelo STJ, tem-se que:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE AS JUSTIÇAS ESTADUAL E FEDERAL -

FORMAÇÃO DE QUADRILHA ARMADA PARA EVITAR INVASÕES RURAIS PELOS INTEGRANTES DO MST - CRIME CONTRA A SEGURANÇA NACIONAL NÃO CONFIGURADO - AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

1. Evidenciando-se que os delitos porventura praticados pelos agentes não afetaram as principais instituições da República, inviável o reconhecimento de crime contra a segurança nacional, o que afasta qualquer interesse da União para a apuração do feito.

2. Competência da Justiça Estadual.

Vê-se que a segurança nacional diz respeito à defesa das instituições do Estado republicano e é matéria de competência da União, o que diferencia de certa forma a segurança nacional da segurança pública. De todo modo, interessante notar a divisão entre ambas no seguinte julgado do STF:

AC 2014 MC/RR - RORAIMA - MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR - Re-

lator (a): Min. CARLOS BRITTO - Julgamento: 10/04/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. AÇÃO CAUTELAR. TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. AMEAÇA DE CONFLITO ARMADO ENTRE ÍNDIOS E POSSEIROS. LIMINAR CONCEDIDA EM OUTRA AÇÃO CAUTELAR PARA SUSPENDER A OPERAÇÃO DE RETIRADA DOS POSSEIROS. PEDIDO DE REVERSÃO.

1. No julgamento do MS 25.483, o Supremo Tribunal Federal assentou que é própria das vias ordinárias a discussão acerca dos aspectos fáticos e técnicos que envolvem a posse, a utilização e as eventuais indenizações atinentes à Terra Indígena Raposa Serra do Sol. 2. A área ocupada pelos agricultores renitentes representa parte mínima de toda a reserva e situa-se em região próxima à fronteira do País, o que faz com que a matéria ganhe contornos de defesa da soberania nacional. 3. A ameaça de conflito entre as partes interessadas diz respeito à segurança pública, que é “dever do Estado”, a ser exercido pelos órgãos próprios “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (art. 144 da Constituição Federal). 4. Medida cautelar indeferida.

Aqui pode-se observar que um mesmo conflito afronta a segurança nacional por sua localidade física e a segurança pública pela existência de conflito interpartes. Assim, a defesa da soberania nacional, de suas instituições, está também relacionada ao aspecto físico-material da incolumidade do patrimônio (da terra ocupada). O conflito é ao mesmo tempo matéria de segurança nacional e pública.

Essa intersecção faz sentido também quando se observa o que chamamos de circularidade entre os conceitos. Isto é, a segurança nacional estaria relacionada à segurança pública e, por outro lado, à ordem pública, relacionando os conceitos por meio da análise do artigo 144 da CF/88: não são fungíveis todos entre si, porém permitem a interpretação de que segurança nacional também não é ainda bem delimitada como conceito. Isso porque segurança pública só pode ser realizada pelos órgãos arrolados no referido artigo 144 (ADI 3469 de 2010). Dessa forma, Polícia Federal é órgão de segurança pública (art. 144, I), porém, destina-se a apurar infrações penais contra a ordem política e social (art. 144, §1º) e não contra a ordem pública (cuja preservação se dá pela segurança pública!). O problema de conceituação se agrava quando observamos que a Polícia Federal tem como missão proteger fronteiras (art. 144, §1º, III), atividade de proteção da segurança nacional (AC 2014 de 2008), além de realizar patrulhamento ostensivo de estradas – por meio da Polícia Rodoviária Federal (art. 144, §2º) e que é também realizado pela Polícia Militar no âmbito da preservação da ordem pública, segundo a doutrina. Pode-se concluir que existe uma dimensão da segurança pública que trata da defesa da segurança nacional, que, por sua vez, está relacionada à preservação da ordem no sentido do patrulhamento de fronteiras, mesmo que o referido artigo trate a atividade como sendo de ordem política e social.

Outra discussão possível sobre o termo segurança pública é sua ampliação para além da definição do *caput* do artigo 144 da CF e da

restrição aos órgãos arrolados nos seus incisos. Trata-se da introdução, no ordenamento jurídico, da Lei nº 10.201 que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP (quadro 4).

A referida lei, principalmente no citado artigo, inclui o governo federal como ente atuante na segurança pública de forma diversa da participação que tem por meio da Polícia Federal, incluindo também os municípios e instituições diferentes das arroladas no art. 144 como sendo parte da política de segurança pública. A falta de definição rígida dos conceitos discutidos nesse trabalho, quer por parte do legislador, quer pelo Judiciário, ganha, com a instituição do FNSP, se não uma significação completa, uma ampliação do que pode ser visto como segurança pública. É preciso explicitar que, nesse caso, o ente federal ganha atuação para além da defesa da segurança nacional.

Na mesma direção, há a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que diz, em seu artigo 1º:

Art. 1º. Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRO-NASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

As Leis nº 10.201 e 11.530 incluem a União como ente envolvido com a segurança pública, bem como os municípios e a população. Obviamente, não se trata de novos

## Quadro 4

Lei nº 10.201/2001<sup>1</sup>

Art. 4º. O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003):

I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais; (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

II - sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

III - estruturação e modernização da polícia técnica e científica; (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

IV - programas de polícia comunitária; e (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

V - programas de prevenção ao delito e à violência. (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

§ 1º. Os projetos serão examinados e aprovados pelo Conselho Gestor.

§ 2º. Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados: (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

I - realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções; (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública; (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

III - qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais; (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

IV - redução da corrupção e violência policiais; (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

V - redução da criminalidade e insegurança pública; e (Incluído pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

VI - repressão ao crime organizado. (Incluído pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

§ 3º. Terão acesso aos recursos do FNSP: (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

I - o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública; e (Incluído pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

II - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

§ 4º. Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos.

§ 5º. Os recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei, que se enquadre nos objetivos fixados neste artigo. (Incluído pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

Art. 5º. Os entes federados beneficiados com recursos do FNSP prestarão ao Conselho Gestor e à Secretaria Nacional de Segurança Pública informações sobre o desempenho de suas ações na área da segurança pública. (Redação dada pela Lei nº 10.746, de 10.10.2003)

Art. 6º. As vedações temporárias, de qualquer natureza, constantes de lei não incidirão na transferência voluntária de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados aos Municípios, destinados a garantir a segurança pública, a execução da Lei Penal, a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem assim a manutenção do sistema penitenciário.

Art. 7º. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 2.120-8, de 27 de dezembro de 2000.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Fonte: elaboração própria.

órgãos, mas sim de um programa voltado para a segurança pública. De todo modo, há uma expansão da significação do conceito em relação ao seu uso corrente. Diz o artigo 144, *caput*, que é “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. A responsabilização de todos é dimensão prevista desde a Constituição, mas talvez implementada somente a partir do surgimento do FNSP. De todo modo, não é possível ainda definir com clareza o conceito de segurança pública proposto, se de responsabilidade exclusiva dos órgãos arrolados no artigo 144, conforme indicação da citada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3469, e de responsabilidade dos Estados por decorrência, ou se de todos os entes federativos, e até de toda sociedade. Claro está que políticas públicas são diferentes de órgãos públicos responsáveis, mas reside obscuridade quanto ao modo de intersecção entre os programas e os órgãos.

## Ordem pública

### *Apropriação legal do conceito*

Diferentemente do que ocorre com a “segurança pública”, que encontra no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 um conceito-base mínimo para a expressão – ainda que este conceito não esteja bem definido e sofra, na prática, frequentes confusões, como vimos – o ordenamento legal brasileiro sequer propõe, em nível constitucional, infraconstitucional ou infralegal, qualquer definição para o termo “ordem pública”. Ora, se a existência de “conceitos indeterminados”, como bem pontuado por José Eduardo Faria,<sup>5</sup> amplia a discricionariedade das autoridades policiais, a inexistência

absoluta de conceitos e/ou definições acerca de termos correntes no ordenamento jurídico tende a instaurar o espaço da ampla (e muitas vezes oportunista) criação.

Impende-nos destacar outro importante ponto de discussão: em contrapartida ao ineditismo da expressão “segurança pública”, que aparece pela primeira vez, nesses exatos termos e com tal conotação, no texto constitucional de 1988, a expressão “ordem pública” está formalmente presente no ordenamento legal brasileiro desde a primeira Constituição Republicana de 1891, de forte inspiração positivista e promulgada sob o governo militar de um marechal:<sup>6</sup> Senão vejamos:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.

Essa constatação preocupa-nos na medida em que deixa claro que, além da inexistência de uma definição clara e precisa (ou ao menos um conceito-base) sobre “ordem pública”, qualquer esforço de aproximação e delimitação conceitual precisará enfrentar uma forte carga axiológica construída ao longo do tempo, que já permeia e influencia a própria ideia de ordem pública. Ou seja, o fato de o termo atravessar mais de um século de história, mudanças sociais e, sobretudo, alterações de regimes políticos, conferiu-lhe as mais diversas significações e possibilidades de interpretação; noutras palavras, não

bastasse a polissemia típica do conceito, o termo encontra-se “viciado” pelos usos e desusos do tempo e dos costumes.

### ***Diferentes acepções e a permeabilidade da expressão***

Socorrendo-se da doutrina a fim de dirimir a questão, alguns dicionários jurídicos arriscam uma definição. José Náufel (s/d, p. 228) sugere que a ordem pública compreende um “conjunto de instituições e de regras destinadas a manter em um país o bom funcionamento dos serviços públicos, a segurança e a moralidade das relações entre particulares e cuja aplicação estes não podem, em princípio, excluir em suas convenções”. Em seguida, o autor distingue a ordem pública em (i) interna ou nacional, como “a que dita todas as normas coativas do país, sejam imperativas ou proibitivas (*jus cogens*), isto é, as que estabelecem os princípios fundamentais, cuja manutenção se considera indispensável à organização da vida social, segundo os preceitos do direito. A ela têm de submeter-se todos os cidadãos do país; não lhes é permitido afastá-las em suas convenções ou disposições. Entretanto, os estrangeiros podem escapar-lhes aos efeitos, prevalecendo em relação a eles o que disponha as respectivas leis nacionais”; e (ii) externa ou internacional, “que se compõe do conjunto de institutos e leis que interessam a consciência jurídica e moral de todos os povos civilizados, e das regras que, embora não admitidas universalmente pelos povos civilizados, são, todavia, consideradas pelos legislador como aplicação dos verdadeiros princípios da moral e da boa organização social” (NÁUFEL, s/d, p. 228). Tanto que as leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações

de vontade, não terão eficácia no Brasil quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes (Lei de Introdução ao Código Civil, artigo 17).

Maria Helena Diniz (2005), em oposição, equivale ordem pública ao conjunto de normas essenciais à convivência nacional e, logo, não comporta classificação em ordem pública interna ou em ordem pública internacional, mas tão somente a de cada Estado. Sem embargo, não ignora ou refuta a existência de autores que vislumbram três categorias de leis e de ordem pública, quais sejam: (i) “a compreensiva de institutos e leis que interessam à consciência jurídica e moral de todos os povos civilizados, como as alusivas ao casamento e ao parentesco em linha reta”; (ii) “a que engloba leis tidas como aplicação de verdadeiros princípios da moral e da boa organização social”; (iii) “a referente às disposições imperativas inspiradas em considerações de ordem regional” (DINIZ, 2005, p. 460-461). As duas primeiras categorias seriam, pois, de ordem pública internacional, e a terceira, de ordem pública interna. E continua a autora:

a ordem pública é um limite ao foro ou à manifestação da vontade individual, às disposições e convenções particulares (ordem pública interna), ou à aplicação do direito estrangeiro, às leis, atos e sentenças de outro país (ordem pública internacional). Logo, a diferença entre ordem pública interna e internacional está tão somente nos meios de sua defesa. (DINIZ, 2005, p. 461)

A doutrinadora propõe, por fim, uma conceituação à luz do direito administrativo,

segundo a qual ordem pública consiste num “conjunto de condições essenciais a uma vida social conveniente, fundamentado na segurança das pessoas e bens, na saúde e na tranquilidade pública” (DINIZ, 2005, p. 461).

Ora, não são necessários mais do que dois autores para explicitar, por meio de seus entendimentos oferecidos sobre ordem pública, que se está diante de termo equívoco, abrangente, capaz de comportar diversas acepções e de adequar-se a diferentes contingências. Desse modo, as tentativas teóricas de precisá-lo soam inócuas ou, no mínimo, compõem apenas um exemplar no rol de possibilidades semânticas das quais o termo consegue revestir-se, dependendo da situação – fática ou jurídica – que se pretenda justificar.

### *Ordem pública e prisão cautelar: evolução histórica à luz da jurisprudência*

Uma vez que legislação e doutrina apresentaram-se pouco determinantes na definição de uma orientação interpretativa ao termo “ordem pública”, buscou-se refúgio na jurisprudência, em especial do artigo 312 do Código de Processo Penal, que usualmente dá margem a frutíferas discussões pelos magistrados.

Reza o referido artigo que “a prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria”. Vale observar que a redação do artigo foi dada pela Lei nº 8.884/1994, contudo, a expressão “ordem pública” já a integrava antes mesmo da alte-

ração legislativa. Foi com o advento da Lei nº 5.439, de 03/11/1967, que a “garantia da ordem pública” passou a figurar como critério autorizador da decretação da prisão preventiva, nos seguintes termos:

Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova de existência do crime e indícios suficientes da autoria. (Redação dada pela Lei nº 5.349, de 3.11.1967)

É certo que, tendo sido concebido dentro da realidade de um Estado autoritário (nos idos da década de 1960), sob égide da Constituição de 1967, o dispositivo citado mostra-se promissor para compreensão do conceito, pois posteriormente foi recepcionado pelo texto democrático de 1988.

Ademais, a importância do tema em face da segurança pública justifica-se por tratar-se da prisão cautelar de atividade judiciária que influi drasticamente no bem mais caro do ser humano, sua liberdade, e como fator complicador insere-se dentro de um dos pontos mais sensíveis da atividade jurisdicional, o processo cautelar.

Ao decorrer da pesquisa, contudo, fomos conduzidos a uma constatação preocupante: em 50 anos de vigência do tema, não existe, na atividade jurisdicional, jurisprudência efetiva a respeito do conceito de “ordem pública”. Há de fato algumas decisões em que se busca uma conceituação do tema, sem, contudo, firmar-se um juízo de valor coeso a respeito.

Alberto Silva Franco (2009, p. 2640-2641), em tópico específico destinado ao conceito de

ordem pública, cita o seguinte julgado:

PRISÃO PREVENTIVA - GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA - No conceito de ordem pública não se visa penas prevenir a reprodução de fato criminosos, mas a acautelar o meio social e a própria credibilidade da Justiça, em face da gravidade do crime e de sua repercussão. A conveniência da medida deve ser revelada pela sensibilidade do juiz à reação do meio ambiente à ação criminosa. Precedentes do STF (STF – RHC – Rel. Carlos Madeira – RTJ 124/1.033).

Ora, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal mostrou-se capaz de fornecer linhas de atuação, deixando ao sabor arbitrário do julgador (vez que inexistem parâmetros) para o caso concreto entender o que é ou não ordem pública. Desta feita, conclusão semelhante esboçou outrora Fauzi Hassan Choukr (1993): “a ausência de parâmetros faz com que aflore o uso da fórmula em seu aspecto puramente retórico, nela podendo ser inserida ou retirada a hipótese desejada sem que trauma formal algum seja sentido”.

## Conclusões

A fungibilidade constatada ao longo do presente trabalho denota o uso ordinário de conceitos como segurança pública, ordem pública, entre outros. A legística recomenda que uma palavra seja encontrada para exprimir um conceito da forma mais clara possível, mas não foi essa a realidade encontrada pela pesquisa.

Uma hipótese da causa do uso ordinário dos conceitos é a polissemia informada pela realidade dos atores participantes do processo legislativo, bem como do judiciário. Nesse sentido, o STF e o legislador teriam um importante papel

na construção sólida de um uso legístico para os conceitos aqui trabalhados. A pesquisa indica que a jurisprudência encontrada não é capaz de fixar o uso desses conceitos de forma a evitar a porosidade entre os regimes legais que dizem respeito a cada um deles, por não ter sido encontrada interpretação vinculante à Constituição. Somente um julgado encontrado exercia esse papel, a ADI 3469. O restante dos julgados encontrados relativos à matéria estudada referese ao caso concreto, como é o caso dos diversos Habeas Corpus trazidos para análise.

A introdução de leis ampliativas, se não do conceito, mas da atuação de entes federativos e do escopo do que se chama segurança pública parece indicar um caminho interpretativo para o que a Constituinte vislumbrou ao responsabilizar a todos pela segurança e, ainda, a tratá-la como direito fundamental. Ou seja, sendo direito do cidadão, passa a existir uma grande ampliação, se não deslocamento, da ideia de segurança nacional para a do cidadão. Porém, como demonstrado, a fungibilidade e, em caso diverso, a circularidade dos conceitos aqui discutidos evocam necessariamente a permanência da insegurança jurídica no que diz respeito à segurança e ordem pública.

Diante dessa insegurança, uma conclusão foi possível ao longo do presente estudo: a segurança pública é ainda usada como ordem e vice-versa, o que não significa que não haja definição possível para o conceito e, principalmente, que o conceito esteja em desacordo com o ordenamento jurídico quando contraditório. Podemos sim dizer que todas as possibilidades de uso da ideia “segurança pública” estão previstas pela Constituição Federal de 1988, isto é, seus usos todos estão em harmonia com sua

previsão normativa maior, o artigo 144 principalmente, conforme demonstrado. O problema reside na fungibilidade com o conceito de ordem pública, pois sendo esse absolutamente amplo e discutido pela doutrina, permite até que segurança se torne algo fora do previsto na Constituição Federal (ou seja, segurança dos cidadãos) para residir em zona cinzenta, mesmo dentro do ordenamento. É necessário que se façam a definição do conceito de ordem pública e o entendimento de sua relação com o presente sistema normativo brasileiro.

A investigação terminou por concluir que é igualmente difícil definir ordem pública, mesmo que a jurisprudência venha dizendo que se

trata do “acautelamento do meio social”. Assim, buscou-se mostrar que o conceito deve ser investigado por sua negativa, isto é, pelo que não pode ser. Constatou-se a importância da definição desse conceito por ser ele atrelado de diferentes maneiras à ideia de segurança, dentre as quais pelo instituto da prisão preventiva, contemplada no art. 312 do Código de Processo Penal. Como vimos, a definição dos conceitos se faz imperiosa, já que são balizadores das atividades dos órgãos policiais arrolados no art. 144 – únicos órgãos possíveis de serem responsabilizados pela segurança pública, segundo a ADI 3469 de 2010 – e, sobretudo, como forma de se mitigar a arbitrariedade que se abre diante da indeterminação dos conceitos.

1. *CF/1988. “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...); XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.  
§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.  
§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.  
§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”*
2. *O Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é um projeto que articula políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública. Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Para mais informações, acessar: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRIE.htm>>.*
3. *José Afonso da Silva ensina que “a palavra polícia vem do Grego polis, que significava o ordenamento político do Estado. ‘Aos poucos, polícia passa a significar a atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, mais tarde, o órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos’” (TORNAGHI apud SILVA, 2009, p 635).*
4. *A legislação sobre segurança nacional não se esgota com esses artigos apresentados. Buscou-se referência à segurança nacional somente na legislação abrangida por esse estudo.*
5. *Ver o item Contextualização do problema.*
6. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2011.*
7. *Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências.*

## Referências bibliográficas

CHOUKR, F. H. A “ordem pública” como fundamento da prisão cautelar – uma visão jurisprudencial. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 1, n. 4, p. 89-93, out./dez. 1993.

DIAS NETO, T. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DINIZ, M. H. **Dicionário jurídico**. 2ª ed.. São Paulo: Editora Saraiva, v. 3, 2005.

FARIA, José Eduardo. “Prefácio”. In DIAS NETO, Theodormiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Fundação Getúlio Vargas, 2005, p.9.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 5ª ed. São Paulo: Positivo, 2011.

LAZZARINI, Á. **Estudos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

NÁUFEL, J. **Novo dicionário jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, v. III, s/d.

PIRES, M. C. S. **Direito adquirido e ordem pública** – segurança jurídica e transformação democrática. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SILVA FRANCO, A. et al. **Código de Processo Penal e sua Interpretação jurisprudencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

# Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias

Renato Sérgio de Lima, Guilherme Amorim Campos da Silva e Priscilla Soares de Oliveira

## Resumen

**Seguridad pública y orden público: apropiación jurídica de las expresiones a la luz de la legislación, doctrina y jurisprudencia pátrias**

*Este artículo tiene como objetivo exponer la utilización legal de los términos seguridad pública y orden público, por medio de la recopilación y el mapeamiento de la apropiación de tales expresiones por la legislación, doctrina y jurisprudencia brasileñas, ofreciendo consideraciones jurídicas al respecto. La metodología de trabajo consistió en: selección de la legislación pertinente, en el ámbito federal; clasificación de los artículos que hacían referencia a los conceptos de seguridad y orden públicos según su similitud de significación; investigación de jurisprudencia relativa a la legislación encontrada; y análisis del material junto con la doctrina correspondiente, con el fin de confirmar la clasificación propuesta o contraponerla conforme el resultado de la investigación. Este estudio puede llegar a la conclusión de que existe extrema dificultad en definir orden público, aunque parte de la jurisprudencia aleccione que se trata de la "preservación cautelosa del medio social". En ese contexto, se intentó mostrar que el concepto debe ser investigado por su negativa, esto es, por aquello que no puede ser.*

**Palabras clave:** Legislación; Orden público; Órdenes policiales.

## Abstract

**Public safety and public order: the legal appropriation of expressions in the light of Brazilian legislation, legal doctrine and jurisprudence**

*This article aims to study the legal use of the terms public safety and public order by means of a survey and mapping of the appropriation of such expressions by Brazilian legislation, legal doctrine and jurisprudence, and provides legal commentary on this. The methodology of the study consisted of: a selection of the relevant legislation at federal level; the classification of articles that refer to the concepts of public safety and public order according to similarity of meaning; a survey of jurisprudence regarding the legislation; and an analysis of this material along with the corresponding legal doctrine in order to confirm the proposed classification or question it with regard to the results of the investigation. The study concludes that there is extreme difficulty in defining public order, even though some of the jurisprudence lays down that it is 'defence of the social environment'. In this context, the articles seeks to show that the concept should be investigated in terms of its opposite, that is, in terms of what it is not.*

**Keywords:** Legislation; Public order; Police responsibilities.

**Data de recebimento:** 12/09/2012

**Data de aprovação:** 10/01/2013



# Polícia, violência e cidadania: o desafio de se construir uma polícia cidadã

## Alexandre Pereira da Rocha

Alexandre Pereira da Rocha é mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (Ipol/UnB), doutorando em Ciências Sociais no Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília (Ceppac/UnB) e policial civil do Distrito Federal desde 2002.

✉ Polícia Civil do Distrito Federal – Brasília – DF – Brasil

✉ alexandrerocha@unb.br | alxroch@yahoo.com.br

### Resumo

O texto realiza reflexão sobre o desafio de se construir polícias cidadãs no Brasil, num contexto de violência criminosa, violação dos direitos humanos e demandas por cidadania. Por meio de revisão de literatura e de pesquisas, analisa-se o uso abusivo da força policial, observando como ela se situa entre persistências de cultura autoritária e incongruências na abordagem de direitos humanos no âmbito das polícias, e como isso afeta o direito à cidadania. Nesse cenário, questiona-se até que ponto violações sistemáticas dos direitos humanos não significam limites à universalização da cidadania? É possível polícia cidadã com violência policial?

### Palavras-Chave

Polícia; Violência; Cidadania; Direitos humanos.

**N**a literatura, a violência policial é traço comum de polícias autoritárias, o que é factual nas ações das polícias brasileiras (PINHEIRO, 1997). Além disso, procedimentos autoritários e violentos – por exemplo, a tortura – fazem parte do cotidiano policial brasileiro (KANT DE LIMA, 1995). O legado autoritário ainda está presente nas instituições policiais, mesmo com a mudança do regime político (ZAUERUCHA, 2008). Aliás, foi justamente com o processo de democratização dos anos 1980 e 1990 que se colocou em evidência a incompatibilidade existente entre, de um lado, normas democráticas e direitos humanos e, de outro, atuação e característica das polícias (FRÜHLING, 2003). Nesse contexto, surge a temática da reforma policial.

Resumidamente, as reformas das polícias têm se dividido em dois vértices: capacidade operativa (eficiência e eficácia da polícia) e responsabilidade democrática (resposta da polícia ao controle político e respeito aos direitos humanos) (DAMMERT; BAILEY, 2005). No primeiro vértice as polícias brasileiras têm buscado melhorias, porém, no segundo, deixam a desejar. Há ensaios de reformas, por exemplo, nos Estados de São Paulo, com policiamento comunitário e controle das polícias (LOCHE; MESQUITA, 2003; NEME, 2007), e de Minas Gerais, com a integração das polícias e melhorias no aparato de gestão das polícias

(SAPORI, 2011). No entanto, o difícil é avaliar a consistência delas diante das variações de ordem política.

As polícias brasileiras não são conjunto monolítico. Ao contrário, há diversas organizações com características próprias. Entretanto, no geral, elas nutrem baixa confiança cidadã. Isso fica evidente a partir das pesquisas de confiança pública nas polícias. Dados do SIPS/Ipea (2010) sobre segurança pública mostram que a polícia brasileira não tem passado uma boa imagem aos cidadãos, pois em nenhuma região do país mais que 6% da população diz confiar muito no trabalho policial. Esses dados são sujeitos a oscilações, principalmente, em virtude do tipo de contato entre polícia e cidadão. Em pesquisa coordenada por Cardia (2012), ficou constatado que boa parte da população afirma com frequência que a polícia não é educada. Tais aspectos demonstram o fosso existente entre a polícia e a sociedade.

Entre os dilemas das polícias brasileiras, neste texto se ressalta a violência policial. Primeiro, por se contrapor ao uso legítimo da força no Estado democrático de direito. Segundo, por revelar a tensão na relação polícia e cidadão. Os exemplos aqui apresentados versam sobre a Polícia Militar, mas o abuso da força não é exclusividade dessa força policial. Torturas ocorrem em delegacias de Polícia Civil sem que tomem a dimensão

mediática das agressões nas ruas. As informações disponíveis sobre a violência policial, por certo, revelam pequena parcela de uma realidade não dita. Além disso, a literatura demonstra que essa violência é uma ação sujeita a diversas dramatizações, pois atinge mais sobre jovens negros, favelados, pobres, marginalizados, enfim, estigmatizados. A violência policial reproduz a discriminação social, logo há indivíduos mais sujeitos aos abusos (PAIXÃO, 1983; MACHADO; NORONHA, 2002).

Este texto está dividido em três seções. A primeira aborda a violência policial como presença de práticas autoritárias e discriminatórias, as quais ainda encontram relativo respaldo na opinião pública e nos discursos de policiamento repressivo. A segunda trata das contradições na temática dos direitos humanos na atividade policial, sendo que sistemáticas violações representam limitações à cidadania. A terceira faz reflexão sobre a necessidade de se construir polícias cidadãs como meio de superar o discurso e a prática da violência policial, situando, portanto, a polícia como instituição promotora de cidadania no Estado democrático de direito.

### **Polícia, criminalidade e violência policial**

Reflexões sobre a violência têm abordagens diversas, pois se trata de tema complexo, polissêmico e disperso. Além disso, a violência não é a mesma de um período para o outro (WIEVIORKA, 1997). Pode-se falar, por exemplo, em violências sistêmicas, estruturais, simbólicas. Nesse sentido, Zaluar (2001) sintetiza que, na literatura, a violência é abordada como: o não reconhecimento do outro,

a anulação ou a cisão do outro; a negação da dignidade humana; a ausência de compaixão; e a palavra emparedada ou o excesso de poder.

Neste texto adota-se, primeiramente, a concepção teórica de Tavares dos Santos (2009), que classifica a violência como excesso de poder. Assim, a violência é uma relação de alteridade que tem como característica o uso da força, o recurso à coerção e que atinge, com dano, o outro – é uma relação social inegociável, pois atinge, no limite, as condições de sobrevivência, materiais e simbólicas, daquele percebido como outro, anormal ou desigual, pelo agente da violência (TAVARES DOS SANTOS, 2009).

A definição de violência como excesso de poder contribui para entender tanto a violência oficial, operada pelos aparelhos do Estado, por exemplo, polícias, quanto a violência entre indivíduos na sociedade, tais como o poder dos traficantes diante da população civil. Esse tipo de violência constitui uma relação assimétrica de poder, a qual coloca em lados opostos indivíduos que se interagem pelo recurso da força física e agressão moral. Nesse cenário, a relação social reforça preconceitos e discriminações, em vez de gerar alternativas para superar o problema da própria violência.

A violência como excesso de poder é uma abordagem ampla. Por isso, mais especificamente, discute-se a violência do tipo criminosa e urbana. Fala-se numa criminalidade violenta inserida no espaço urbano, baseada na percepção de diferença entre o passado, quando o crime era vivido como um problema menos angustiante, e o presente, período em que a criminalidade torna-se progressivamente mais

violenta e organizada. Esse último caso corresponderia a um momento em que essas práticas se organizam em empreendimentos coletivos e permanentes, evidenciando dificuldades inusitadas de manutenção da ordem pública que tornam dramaticamente insegura a vida cotidiana (MACHADO DA SILVA, 1999).

A violência aqui entendida amplamente como excesso de poder e, especificamente, como criminosa é na qual as polícias são inseparáveis. Portanto, é justamente nesse meio que se propõe compreender a violência policial. A definição de violência de Tavares Santos (2009) permite visualizar os recursos e os meios de poder, enquanto a de Machado da Silva (1999) mostra os contextos e as situações. A violência policial não significa usurpação do uso da força física do Estado, pois este mesmo atribui tal uso à polícia. Ela é um excesso que, mesmo ilegal, encontra justificativas. Contudo, o excesso do uso da força não é um padrão no trabalho policial, mas sim uma resposta imediata à violência criminosa, a qual há variações dependendo das situações e dos indivíduos envolvidos.

A violência policial também não é a mesma em cada época. Todavia, uma nova forma de violência não significa a supressão da outra, pois elas podem coexistir. A violência policial de hoje tem suas especificidades, mas traz em si elementos de outras épocas, os quais são representados paradoxalmente no trabalho policial. Diante disso, analisar as situações em que ocorre violência policial é oportuno para tentar compreendê-la.

Numa primeira situação, a violência policial representa continuidades do passado autoritário. No Brasil, os anos 1980 e me-

dos dos 1990 foram marcados por incertezas políticas e crises econômicas, o que revelou uma gritante desigualdade social. Nesse período observou-se a escalada da violência criminosa e do medo da violência, justamente por ocasião da instituição do novo regime democrático (ADORNO, 1988; CALDEIRA, 2000). Tal fenômeno foi observado em outros países da América Latina (DAMMERT; BAILEY, 2005).

Assim, a polícia criticada pela atuação repressora na época da ditadura foi posta para resolver o problema da criminalidade na democracia. Esse cenário desenvolveu a polarização entre categorias “agentes do Estado no combate ao crime – polícias” e “indivíduos criminosos afrontando as leis – bandidos”. A ideia das “classes perigosas” a serem policiadas marcava os discursos das polícias e governos. A função da polícia passou a ser vista pelas camadas mais abastadas como um muro de contenção ao intercâmbio de indivíduos e maneiras de viver, em vez de ser um meio orgânico de sua regulação (MACHADO DA SILVA, 2008).

Nesse período o uso da força pela polícia era defendido nos programas policiais televisivos e impressos como mecanismo de eficácia do labor policial. Tornaram-se emblemáticas as ações violentas da Polícia Militar do Estado de São Paulo, por meio de integrantes do Batalhão de Choque Rondas Ostensivas Tobias Aguiar (Rota). Em parte, isso ficou registrado no livro-reportagem *Rota 66, a história da polícia que mata*, de Cacos Barcellos (1992). Por outro lado, também foram escancaradas as precariedades dos aparatos policiais

em termos materiais e humanos. Assim, a violência policial encontrava situações e ambientes favoráveis para ser tolerada e justificada.

Numa segunda situação, a partir dos anos 2000, a violência policial está imersa num cenário em que o regime democrático avança e, conseqüentemente, das polícias são exigidos controle e responsabilidade. Nesse contexto, violações dos direitos humanos não são admitidas como meios de controle social, tanto que as próprias organizações policiais estão se adequando às novas condutas de abordagem e de uso legítimo da força (PINC, 2007). Todavia, a redemocratização não foi capaz de modificar o fato de que a interação polícia-cidadão está repleta de assimetrias, preconceitos e estigmatizações. Pesquisas na América Latina têm indicado que o *status* moral do cidadão pode representar uma variável importante para atuação policial, pois o baixo *status* moral do sujeito é um facilitador da agressão policial, sendo que os abusos originam-se quando o indivíduo estigmatizado enfrenta a polícia ou resiste aos seus procedimentos (GABALDÓN; BIRKBECK, 2002).

O baixo *status* moral está relacionado à figura do estigmatizado, que pode ser o pobre, o negro, o favelado, o jovem da periferia. Estar nessa condição potencializa as chances de ser alvo da violência policial. *Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil – racismo, pobreza e violência*, do PNUD (2005) constatou que a probabilidade de negros residentes em favelas morrerem em confrontos com a polícia era muito maior do que a de brancos. Especificamente no Estado do Rio de Janeiro, na época da pesquisa, os pretos compunham

11,1% da população, mas eram 32,4% dos mortos pela polícia. Entre os brancos o quadro se invertia: correspondiam a 54,5% da população e 19,7% dos mortos pela força policial.<sup>1</sup>

Agora o tempo da violência é outro. Especificamente no quesito da criminalidade, observa-se que ela vem baixando como principal temor dos brasileiros. Segundo Cardia (2012), o medo da violência decaiu, pois, se em 1999 era quase unânime (93%) a sensação de que a violência vinha crescendo, em 2010 esta sensação, ainda que predominante, situa-se em 73% da população. Ademais, entre 2003 e 2010, inclusive se observou a redução da taxa de homicídios no Brasil, de 28,9% para 26,2% (WAISELFISZ, 2011). A segurança pública tem recebido mais recursos nos últimos anos e as polícias têm passado por modificações estruturais, sobretudo em equipamentos. Por exemplo, Saporì (2011) destaca que tais investimentos contribuíram para a diminuição da criminalidade em São Paulo, cuja taxa de homicídios reduziu-se em mais de 65% e a taxa de roubos em mais de 30%, entre 2001 e 2009, e em Minas Gerais, onde os níveis de criminalidade violenta decresceram em mais de 40%, no período 2003-2010.

Mesmo com a redução dos índices de homicídio na Região Sudeste, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, violações dos direitos humanos têm sido denunciadas, em específico a letalidade. Segundo a Human Rights Watch (2009), entre 1º de abril de 2004 e 31 de março de 2009, uma análise comparativa entre os dados estatísticos da violência policial na África do Sul e nos Estados Unidos revela o quão desproporcional são as mortes por policiais no Rio de

Janeiro e em São Paulo, mesmo quando comparados a outros lugares violentos. Durante os últimos cinco anos, houve mais mortes em supostos episódios de “resistência seguida de morte” no Estado de São Paulo (2.176 mortes) do que mortes cometidas pela polícia em toda a África do Sul (1.623), um país com taxa de homicídio muito superior à de São Paulo.

O relatório supracitado traz casos de abusos da força policial, ressaltando que grande parte não passa por uma investigação adequada. O problema aqui já não é só quantificar as exacerbações do trabalho policial e puni-las, mas também compreendê-las. A violência policial é um fato que as polícias dificilmente reconhecem. Há inclusive uma frase anônima que circula no meio policial dizendo: *Não existe violência policial. O que existe é resistência à prisão*. Essa narrativa aponta os motivos de a brutalidade policial persistir, a despeito de o Estado democrático de direito não permitir o uso ilegal da força física.

À polícia são atribuídos a prevenção e o controle do delito, isto é, o combate à violência criminosa, que é motivadora da sensação de insegurança e que imprime medo à sociedade. A violência que mais temORIZA é a criminosa, isto é, aquela que faz oscilar os indicadores de delinquência e que exige a atuação da polícia. Todavia, o contexto de hoje é mais complexo, porque o medo do crime não está ligado ao aumento da criminalidade. Em algumas capitais, como São Paulo, por exemplo, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes diminuiu de 64,8, em 2000, para 13,0, em 2010; no Rio de Janeiro, passou de 56,6 para 24,3, no mesmo período. Nessa década o Sudeste

teve redução de 48,1% da taxa de homicídios, enquanto o Sul registrou aumento de 53,6% (WAISELFISZ, 2011). Não obstante, continua forte a sensação de insegurança da população no Sudeste, que, segundo dados do Sips/Ipea (2011), é maior do que a dos habitantes das Regiões Centro-Oeste e Sul.

A sensação de insegurança faz com que a população exija mais polícias nas ruas. Pouco importa os indicadores. Para aplacar isso, as estratégias clássicas adotadas têm sido recrudescimento penal, encarceramento em massa e policiamento repressivo (GODOY, 2009). A opinião pública sobre a criminalidade emite sinais de que é favorável a leis rígidas contra criminosos e policiamento repressivo, o que é identificado pela classe política como uma fonte de votos. Assim, políticas do tipo “tolerância-zero” e “guerra contra as drogas” são promovidas de modo populista por políticos e governos (MACHADO DA SILVA, 2004; CANO, 2011; GARLAND, 2001). Com efeito, o uso da violência em excesso é um recurso que ainda encontra validade nos discursos e práticas da atividade policial.

Observa-se que, mesmo com alguns avanços na área de segurança pública nos últimos anos, persiste a frustração com o desempenho da justiça e da polícia. Isso gera a sensação de impunidade no que se refere à criminalidade, o que de forma idiossincrática franqueia espaços para velhas ideias justiceiras. Por consequência, observa-se que – mesmo sob o Estado democrático de direito – 47,5% dos brasileiros são favoráveis à tortura para obtenção de provas (CARDIA, 2012). Essas contradições comprovam ainda certo apoio ao policiamento violento.

to e seletivo. Dessa forma, é necessário entender que a arbitrariedade policial não é um aspecto isolado, mas é parte de um sistema que, abrangendo autoridades e cidadãos, coloca o combate da criminalidade acima da aplicação da lei e proteção da sociedade (MACHADO; NORONHA, 2002).

No entanto, a criminalidade de hoje, que afeta o cotidiano das pessoas e gera medo, não transformou as polícias brasileiras. A violência policial analisada neste texto é um excesso de poder, que encontra explicações num misto de autoritarismos e estigmatizações. Essa situação fica crítica, ou seja, possivelmente culmina em abusos, quando a polícia tem de atuar contra segmentos sociais marginalizados, pois ambos têm prejuízos. Observa-se que a disposição de a polícia agir com violência é influenciada significativamente pelo comportamento que manifesta o cidadão no encontro com a polícia. Diante da agressão ou resistência, é mais provável que o policial responda com força (GABALDÓN; BIRKBECK, 2002). Em localidades pobres, faveladas e de elevada taxa de criminalidade, a violência ocorre com frequência, por parte da polícia e de certos indivíduos.

Nada disso é novo. O problema é que tais práticas são realizadas num contexto de Estado democrático de direito. O paradoxo é a ordem democrática comportar ações autoritárias por longo tempo. Isso acontece porque, na prática, as polícias brasileiras são instituições com fortes valores autoritários, os quais são defendidos como meios eficazes de ação e controle da polícia. Dificilmente uma autoridade policial reconhece que é autoritária, mas apenas que age conforme a lei. Assim, o uso abusivo da força

geralmente é tratado como desvio individual, não disfunção da instituição.

Se a violência policial fosse padrão disperso por toda sociedade, ela seria notada. Não teria como negá-la ou justificá-la por devido cumprimento legal da força, pela violência criminosa, pela sensação de insegurança. A questão é que ela atinge mais alguns indivíduos do que outros, sendo gradualmente acentuada à medida que os indivíduos se afastam de um tipo ideal de cidadão. Essa seletividade perversa da ação policial configura os espaços do crime, ou seja, os locais e as populações marginalizadas. Nessas zonas, valores de direitos humanos podem ser relativizados. Em consequência as ações de enfrentamento à criminalidade reforçam as discriminações, pois são operadas com tenacidade contra segmentos sociais pobres (MACHADO DA SILVA, 2008).

Refletir sobre as estruturas das polícias, as situações de violência policial e quem são os envolvidos é uma possibilidade para se entender a persistência de práticas autoritárias, mesmo na democracia.

### **Polícia, direitos humanos e cidadania**

Direitos humanos fazem parte de um conjunto de direitos que se baseiam numa tradição mais antiga de direitos derivados da filosofia, da história e da teoria política normativa, e que agora incluem três subconjuntos de direitos: os direitos civis e políticos; os direitos econômicos, sociais e culturais; e os direitos de solidariedade (LANDMAN, 2011). Em termos gerais, direitos humanos significam respeito à dignidade da pessoa humana e proteção contra o trato abusivo.

No Brasil, a discussão sobre direitos humanos esteve acoplada à luta por democratização, ou seja, a emergência dos direitos humanos como questão pública e política ocorreu na esteira da resistência contra a ditadura militar que perdurou entre 1964 e 1985 (ADORNO, 2008). Isso porque durante o regime militar se intensificaram atos de repressão, tais como prisões, tortura, execuções extrajudiciais, limitação das liberdades civis. Em nome da segurança nacional, os interesses do Estado autoritário foram postos acima dos da sociedade civil, o que abriu caminho para violências operadas pelos órgãos coercitivos, isto é, Forças Armadas e polícias.

Na transição política dos anos 1980, sobretudo na Assembleia Constituinte de 1987, o debate sobre direitos humanos foi enviado por interesses de aliados ao regime repressor e defensores da democracia. As demandas por direitos humanos se apresentaram como perigosas aos órgãos coercitivos da ditadura militar. Diante disso, nos debates da nova Carta Constitucional, foram presentes e atuantes os *lobbies* corporativos, principalmente relacionados às forças repressivas, com o propósito de manter intocável a organização das forças armadas e das polícias militares, grupos sequiosos de que mudanças institucionais pudessem representar perda de poder – e o mais temido – criar condições institucionais favoráveis para que denunciados por crimes contra os direitos humanos viessem a ser julgados por tribunais civis e, ao final, condenados (ADORNO, 2008).

A despeito dessas forças conflitantes, a Constituição de 1988 trouxe consideráveis mudanças em termos de direitos humanos. Tais

direitos estão inscritos sobremaneira no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Direitos humanos também comparecem em vários outros títulos e capítulos que tratam de matérias relacionadas à organização do Estado e à ordem social (ADORNO, 2008). A ratificação de tratados internacionais, legislações e mudanças institucionais vêm reforçando a temática de direitos humanos.

Passada a fase da falta de diretrizes para os direitos humanos, entra-se no período de consolidação. Isso é relevante porque mudanças normativas não alteraram imediatamente traços culturais autoritários das instituições brasileiras. Com isso, é comum observar segmentos da população brasileira terem seus direitos violados pelas instituições oficiais. Nota-se que no Brasil há um enorme *gap* entre o que está escrito na lei e a realidade brutal da aplicação da lei. Os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal foram reconhecidos, sendo que a tortura e a discriminação racial são consideradas crimes. No entanto, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a violência oficial continua (PINHEIRO, 1997).

Observa-se que, mesmo sob o teto do Estado democrático de direito, violações dos direitos humanos encontram justificativas. O medo do crime e a guerra contra ele contribuem para ofuscar a violência policial. Prova disso é que muitas pessoas ainda acreditam que os direitos humanos são um *obstáculo* na luta contra o delito (CANO, 2011). Segundo pesquisa de Cano (2011), a sociedade brasileira tem visões contraditórias sobre direitos humanos, tanto que 45% da população manifesta acordo com a frase “bandido bom é bandido

morto”, que pode ser entendida como uma defesa aberta do extermínio dos criminosos e um incentivo às execuções sumárias.

Desse modo, o dilema proposto às polícias é agir com respeito aos direitos humanos num cenário que exige ações duras contra a violência criminosa. É nessa situação que a variável direitos humanos pode ser relativizada dependendo de quem são os envolvidos (CANO, 2011). Na pesquisa de Cardia (2012), que compara dados de 1999 e 2010, essa relativização foi percebida pela diminuição de respostas em que o entrevistado afirma que “discorda totalmente” de ações violentas e aumento das alternativas “discordo em parte” e “concordo em parte”. Isso sugere que diminui a convicção dos entrevistados em se posicionarem contra ações mais enérgicas por parte da polícia. Nesse sentido, ao questionar se população “concorda que o policial pode atirar em suspeito armado”, observou-se que 29,4% “concordam em parte” e 16,7% “discordam em parte”, sendo que, em 1999, a opção “discordo totalmente” tinha 45,5% e passou para 38,0%, em 2010 (CARDIA, 2012).

Essas visões ambíguas da sociedade civil e a cultura autoritária das polícias, quando projetadas num ambiente de violência criminosa, permitem que violações dos direitos humanos sejam ignoradas. Com efeito, destaca-se que as instituições policiais não estão à margem dessa tessitura, ao contrário, elas são a comprovação de que a aplicação universal de direitos não é uma realidade absoluta, a despeito dos avanços do Estado de direito democrático. Conforme Kant de Lima (2003), as polícias continuam interpretando o conflito

de acordo com o lugar de cada uma das partes na estrutura social. Conclui-se que nem todos os indivíduos têm direito aos mesmos direitos; nem todos são cidadãos.

As características estudadas no tópico anterior mostram que a violência policial não está isolada nas polícias. Na verdade, o comportamento da polícia parece estar de acordo com as concepções da maioria, que acredita que a boa polícia é dura e que os atos ilegais são aceitáveis. Embora tenha reduzido, como constatou Cardia (2012), nota-se que o apoio popular aos abusos da polícia sugere a existência não de uma simples disjunção institucional, mas de um padrão cultural muito difundido e incontestado, que identifica a ordem e a autoridade ao uso da violência (CALDEIRA, 2000).

Kant de Lima (2003) reflete sobre esse problema a partir da seguinte questão: o que chamamos de mau desempenho é realmente mau desempenho ou é desempenho segundo um modelo que, na raiz, legitima as ações que estamos questionando? É preciso saber se os policiais fazem aquilo que consideramos errado porque não sabem o que é correto, ou se, sabendo-o, simplesmente deliberam fazer o contrário.

Atualmente princípios de direitos humanos não são alheios às policiais. A formação policial tem exigido graus de instrução mais elevados. Dados do IBGE de 2001 apontavam que mais de 91% dos policiais militares tinham ensino fundamental ou médio e cerca de 8% possuíam ensino superior.<sup>2</sup> Os cursos de formação do policial militar têm em média mil horas/aula, embora para o trato de direitos humanos

a carga horária seja reduzida. Em São Paulo, por exemplo, na Polícia Militar o tema corresponde a 90 horas/aula, o que significa 1,47% do total da carga horária do curso.<sup>3</sup> De toda forma, o policial conhece sobre direitos e deveres. Além disso, o lema das polícias, enquanto força pública no Estado de direito, é agir dentro do marco da legalidade. Então, por que os direitos humanos ainda são violados? Por que persiste a violência policial?

O problema é que, para as polícias brasileiras com tradição autoritária, geralmente os direitos humanos são orientações de fora que entram no universo policial. Eles são repassados nos cursos de formação de policiais por meio de discursos normativos, que seguem os ritos da hierarquia e as exigências da disciplina. Nesse sentido, quando confrontados com a realidade do trabalho policial nas ruas, os direitos humanos, agora entendidos como normas, estão sujeitos às mesmas dificuldades de aplicabilidade universal de outras normas, como demonstram Pinheiro (1997), Muniz (1999), Kant de Lima (1995, 2003) e Caldeira (2000).

A dificuldade quanto à aplicação das normas jurídicas no cotidiano do trabalho policial ficou exemplarmente demonstrada na tese de Muniz (1999), para quem

o trabalho policial pressupõe um significativo espaço de manobra decisória dos policiais de ponta no atendimento a toda sorte de eventos insólitos e emergenciais que, por um lado, não encontra uma tradução na racionalidade jurídica e que, por outro, tem correspondido a uma zona cinzenta do trabalho policial, permanecendo pouco visível para as corporações, os policiais e a clientela que utiliza os seus serviços.

Portanto, argumenta-se que a violência policial persiste porque, num nível mais imediato, as polícias brasileiras guardam resquícios autoritários, os quais são reproduzidos no processo de socialização da carreira policial. Para mudar isso entrou a temática de direitos humanos numa perspectiva reformista das normas e dos comportamentos das polícias. No geral, os direitos humanos são apropriados como outras estruturas jurídicas a serem observadas pelos policiais, sendo que eles são repassados como normas de controle do labor policial.

Esse problema já foi definido por Muniz (1999) quando constatou que nas diversas situações do trabalho policial nem sempre a racionalidade jurídica encontra correspondência. Ademais, as polícias geralmente têm uma perspectiva diferente daquela observada pela maioria dos defensores de direitos humanos. Às vezes empregam uma linguagem distinta para falar da mesma questão e chegam a conclusões distintas sobre causas e efeitos (OSSE, 2006). Os direitos humanos, uma vez que são adotados pelas polícias como estruturas normativas, estão sujeitos às contingências e às interpretações da atividade policial.

Num nível mais complexo as violações dos direitos humanos pelas polícias comprovam limites à cidadania de certas pessoas. Isso porque é nas interações dos “agentes da lei” com a população que a arquitetura formal dos direitos e deveres constitucionais é concretamente vivenciada, tornando-se, mais do que uma realidade “de direito”, uma realidade “de fato”, um recurso estratégico disponível e mobilizável pelos atores sociais. As polícias têm o seu campo de atuação exatamente neste intervalo, cujo espaço é o da

construção mesma da cidadania – lugar de teste (ou da prova de fogo) das categorias formais que emolduram os valores políticos e éticos de uma sociedade (MUNIZ, 1999).

Como foi dito na seção anterior, a violência policial não é padrão absoluto das ações policiais, mas se apresenta com intensidade nas investidas contra populações estigmatizadas. Argumenta-se que essa violação aos direitos humanos de grupos sociais corresponde à negação da cidadania. A desigualdade de tratamento nas ações policiais, as quais são violentas para com alguns e outros não, comprova as assimetrias do convívio do espaço público. Nesse sentido, o tema da violência trata-se, claramente, de uma situação em que a cidadania não se impôs como valor nem implementou mecanismos democráticos que possibilitem o desenvolvimento de um sistema sociopolítico minimamente satisfatório para a maior parte da população do país (VELHO, 2000).

Por conta disso, definiu-se anteriormente a violência policial como um tipo de excesso de poder, a qual é reproduzida pela tradição autoritária das instituições e balizada pelos preconceitos e medos da sociedade, de governos e das próprias polícias. Por certo, ela se desenvolve numa sociedade, cuja estrutura social é explicitamente desigual, quer dizer, a disputa não se concretiza no espaço público porque as regras de precedência que o definem previamente regulam, de fora, a convivência entre os desiguais (KANT DE LIMA, 2003). Nisso, para certos indivíduos sem acesso aos direitos, sem cidadania, não há uma polícia para eles, mas contra eles. Com efeito, o Estado e a polícia definem-se como instituições não só separa-

das, mas externas ao conjunto dos cidadãos que precisam não apenas controlar, mas, fundamentalmente, manter em seu devido lugar, reprimir (KANT DE LIMA, 2003).

A violência policial, como violação dos direitos humanos de alguns indivíduos, é o que mostra os limites da cidadania. Como se analisou, segundo Cano (2011), Cardia (2012) e Caldeira (2000), em certos aspectos a sociedade brasileira tolera o desrespeito aos direitos humanos e medidas policiais repressivas, o que em si é contrário ao ideal universal da cidadania. De um lado, o medo da violência criminal e a sensação de insegurança justificam essas situações de exceção. De outro, as polícias brasileiras, por incorporarem os direitos humanos como normas, operam reinterpretações difusas nas inúmeras situações do trabalho policial.

Nesse cenário, violações dos direitos humanos pelas polícias não é só uma “coisa de polícia”, um desvio a ser corrigido, controlado, reprimido, enfim, um mal a ser extirpado. É preciso observar em que medida o comportamento desviante da polícia não é tolerado pela sociedade, reforçado pelos discursos governamentais de “guerra ao crime” e “tolerância-zero” e reiterado nas práticas das polícias. A pesquisa de Cano (2011) mostra que 45% da sociedade é conivente com a letalidade policial contra bandidos e que um terço concorda que os direitos humanos podem ser relativizados. Com efeito, segundo Kant (1995), também é pertinente refletir até que ponto a violência policial não se funda nos valores de uma sociedade cujos direitos civis não foram universalmente conquistados pelo conjunto dos cidadãos.

Para Cardoso de Oliveira (2008), isso decorre de constrangimentos para a universalização do respeito a direitos básicos de cidadania no Brasil, os quais provêm da dificuldade experimentada pelos atores em internalizar o valor da igualdade como um princípio para a orientação da ação na vida cotidiana. Assim, violações dos direitos humanos, em específico a violência policial seletiva, isto é, dirigida a certos segmentos da sociedade de baixo *status* moral, demonstra que para alguns indivíduos a condição de cidadão pode ser definida arbitrariamente. A incompreensão desse cenário, por certo, obstaculiza a construção de polícias cidadãs.

### À guisa de conclusão – por uma polícia cidadã

Como foi defendido nas seções anteriores, a violência policial no Brasil tem assento em tradições autoritárias e incompreensões sobre os direitos humanos no campo das polícias. Tais traços são realçados em virtude da violência criminosa e da sensação de insegurança, as quais geram demandas paradoxais na sociedade, como, por exemplo, o apoio ao recrudescimento penal e ao policiamento repressivo. É nesse contexto que violações dos direitos humanos comprovam limitações à universalização da cidadania. Assim, como cogitar uma polícia cidadã?

Construir uma polícia cidadã é um desafio que começa com o conceito. A polícia é entendida como instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas (MONJARDET, 2003). Ou, ainda, numa acepção mais ampla, é uma força que tem a autorização em nome da co-

munidade para agir nas questões conflituosas (BAYLEY, 2006).

Uma polícia cidadã não muda esses conceitos. O novo aqui é o termo “cidadã”, porque ele exige transformações na relação polícia e cidadão. A cidadania, segundo Marshall (1967), requer uma igualdade dos membros numa dada comunidade, logo a polícia não pode ser instrumento de discriminações não permitidas. Ela deve dispensar policiamento igualitário. Essa forma de policiar colide com o tipo de serviço ofertado pelas polícias brasileiras, na medida em que, em alguns casos, elas atuam reproduzindo as desigualdades e as discriminações sociais.

Nessa perspectiva, a polícia cidadã representa mudança pragmática. O desafio é consolidar a política de que emprego da polícia numa sociedade democrática é parte da política geral de expressão da cidadania e da universalização dos direitos; de que a polícia é um serviço público para proteção e defesa da cidadania; e de que o fundamento da autoridade policial é sua capacidade de administrar conflitos (KANT DE LIMA, 2003).

Mudanças de paradigma não são fáceis, pois dependem de contextos e da consolidação de novos valores e atores. A mudança ocorre quando um paradigma mais antigo é total ou parcialmente substituído por um novo, incompatível com o anterior (KUHN, 2010). No campo da segurança pública, especificamente para o tema policial, já existe o discurso da mudança, embora persistam práticas conservadoras. A narrativa tem apontado transformações, que pontualmente vêm redefinindo as ações das forças policiais. Com

efeito, contextos, valores e atores chamam atenção para questão da reforma nas polícias.

A mudança de paradigma proposta às polícias brasileiras é de transitarem para o policiamento democrático. A primeira dificuldade para superar essa barreira é o não-reconhecimento do problema. Não se reconhece que as polícias são organizações autoritárias para os cidadãos e para os próprios policiais. Independente do caráter militar ou civil, as polícias brasileiras nutrem valores autoritários, sendo a violência policial seletiva apenas um deles. Não obstante, há escasso compromisso político para abordar a reforma das polícias. Preocupações mais imediatas, como reduzir os indicadores de criminalidade e a sensação de insegurança, dominam a segurança pública.

No caso brasileiro, uma polícia cidadã implica transformações que, em grande parte, dependem da ordem política. No entanto, reformas dificilmente serão realizadas se desconsiderarem os policiais. As mudanças também dependem das polícias.<sup>4</sup> Por isso, enquanto as organizações policiais – principalmente pela parte dos agentes que estão na cúpula – não se sensibilizarem que precisam de reformas, o tema polícia cidadã será um discurso que traz algumas modificações estéticas, mas sem mudar a essência.

O abuso da força policial, por si só, não caracteriza uma polícia como autoritária. Todavia, foi observado que as situações em que as violências ocorrem e como elas são tratadas pelas organizações policiais dizem o contrário. A violência policial brasileira é excesso de poder que reproduz discriminações sociais e aponta quem são os menos cidadãos.

Aqui reside uma das marcas do autoritarismo. Por isso, a despeito das ondas de criminalidade, do relativo apoio popular às ações repressivas e das políticas de populismo penal, as polícias têm de firmarem seu lugar nessa discussão. O lugar não é do monopólio do campo da segurança pública, tampouco o do uso abusivo da força, mas sim o de instituições promotoras de cidadania.

A polícia – enquanto ator do fenômeno criminalidade, que tanto temeriza, discrimina e viola direitos; e por se relacionar continuamente com diversos indivíduos, que vão do pobre ao rico, do negro ao branco, do analfabeto ao doutor – é uma instituição essencial para qualidade do Estado democrático de direito. No Brasil, como foi abordado na literatura, onde a cidadania não é quesito universal, as polícias têm muito a contribuir. Cabe a elas compreenderem que o policial foi instituído pela sociedade para ser o principal defensor dos direitos humanos e teria o potencial de reverter o quadro de descrédito social no qual se inserem os indivíduos subalternos, ampliando a sua cidadania (BALESTRERI, 1998).

Foi analisado que o tema de direitos humanos nas polícias é normatizado e sujeito a diversas interpretações no cotidiano policial. Não podem coexistir a contradição entre direitos humanos para os outros e o direito do policial, pois o primeiro não é um meio de controlar o segundo. Assim, além das mudanças curriculares e dos procedimentos tático-operacionais que vêm agregando o ideal de direitos humanos, é necessário o desenvolvimento de abordagens transversais para que tais direitos não pareçam coisas exógenas ao cotidiano policial.

Se a temática direitos humanos é incompreendida, a de cidadania é pouco discutida. No ensino policial não se desenvolve a ideia da polícia para cidadania. O normativismo predomina, sendo maior de acordo com o grau de hierarquia do agente. Essa formação policial juridicizada, segundo Muniz (2001), é uma armadilha doutrinária, pois enfatiza o apego acrítico à perspectiva criminal do direito. Por exemplo, no curso superior para Oficiais da Polícia Militar de São Paulo, período 2006 a 2009, da carga horária de 6.243 horas/aula, 9% foram destinadas aos direitos penal e processual penal, 1,4% para direitos humanos, 0,7% para ética profissional e 0,4% para policiamento comunitário.<sup>5</sup>

Em graus variados nas polícias civis ou militares brasileiras, o ensino, a organização e o trabalho policiais são marcados pela hierarquização, disciplinamento, burocratização, especialização e judicialização. Essas categorias geram conflitos *intrapolícia*, em que policiais de diferentes patentes e níveis mantêm interesses antagônicos; *entre-polícias*, quando se nota que instituições militares e civis numa mesma unidade federativa pouco se comunicam; e, *extrapolícia*, na baixa confiança cidadã. Nesse con-

texto, são escassos os espaços para refletir sobre temas de violência policial, direitos humanos, discriminações, cidadania. Essa complexa realidade não pode ser negada pelas polícias, caso elas estejam comprometidas com reformas.

A proposta de polícia cidadã é um chamado à responsabilidade para as polícias. Reformas internas podem ser realizadas sem custosas modificações legislativas. Afinal, aprimoramentos na gestão da informação e de recursos, na transparência, no relacionamento com a sociedade e na formação do policial não dependem exclusivamente de vontade política. Por não assumirem essa responsabilidade, as polícias brasileiras são vistas pelos defeitos.

Ao fim, destaca-se que polícia cidadã não é estratégia imediata para solução da violência criminoso. O desígnio dela é mudar a relação polícia e cidadão, na qual não cabem o uso ilegítimo da força e as discriminações como forma de solucionar conflitos. Ela se situa no que Soares (2000) denominou de terceira via, que é a possibilidade de combinar eficiência policial com respeito aos direitos humanos, aos direitos civis e às leis.

1. Taxa de homicídio entre negros é duas vezes maior que em brancos; violência policial também atinge mais os pretos. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/negro\\_e\\_vitima\\_maior\\_de\\_crime\\_e\\_policia.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/negro_e_vitima_maior_de_crime_e_policia.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2012.
2. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Perfil das Organizações Policiais. Disponível em: <[www.unodc.org/pdf/brazil/pp\\_7\\_perfil\\_das\\_org\\_pt.pps](http://www.unodc.org/pdf/brazil/pp_7_perfil_das_org_pt.pps)>. Acesso em: 22 jul. 2012.
3. Pesquisa de coronel mostra o que faz policiais militares virarem assassinos. Estadão. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,pesquisa-de-coronel-mostra-o-que-faz-policiais-militares-virarem-assassinos-903600,0.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2012.
4. A pesquisa O que pensam os profissionais de segurança pública, da Senasp/MJ (2009), coordenada por Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Sílvia Ramos, demonstra o anseio de mudança dos policiais, sobretudo daqueles que não são oficiais e delegados.
5. Curso de Formação de Oficiais da PMESP. Academia de Polícia Militar Rio Branco. Currículo. Quadrênio 2006-2009. São Paulo.

## Referências bibliográficas

ADORNO, S. Direito humanos. In: OILVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-2002)**. São Paulo: Sumaré/Anpocs, v. 4, 2002.

BALESTRERI R. B. **Direitos humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo-RS: Capec, Paster Editora, 1998.

BAYLEY, D. H. **Changing the guard**. Developing democratic police abroad. New York/Oxford: Oxford University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **Padrões de policiamento**. Tradução Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Ed. Edusp, 2006.

BENGOCHEA, J. L. P.; GUIMARAES, L. B.; GOMES, M. L.; ABREU, S. R. de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.1, p. 119-131, 2004.

BIRKBECK, C.; GABALDON, L. G. La disposición de agentes policiales a usar fuerza contra el ciudadano. In: BRICEÑO-LEÓN, R. (Comp.). **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2002.

BRICEÑO-LEÓN, R.; CARNEIRO, L. P.; CRUZ, J. M. O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela. In: PANDOLFI, D. et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34 Edusp, 2000.

CANO, I. Direitos para os bandidos? Direitos humanos e criminalidade no Brasil. In: MAYBURY-LEWIS, B.; RANINCHESKI, S. **Desafios aos direitos humanos no Brasil contemporâneo**. Brasília: Capes/Verbana, 2011.

CARDIA, N. et al. (Coords.). **Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas cul-**

**turais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência**: Um estudo em 11 capitais de estado. ISão Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2012 .

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2008.

DAMMERT, L.; BAILEY, J. **Seguridad y reforma policial en las Américas**: experiencias y desafíos. Bueno Aires: Siglo XXI, Flasco, 2005.

FRÜHLING, H.; VARGAS, E. L. P. **Responsabilidad policial en democracia**. Una propuesta para América Latina. Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC / Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2008.

\_\_\_\_\_. **Polícia comunitaria y reforma policial en América Latina**. ¿Cuál es el impacto? Santiago, IAP-Cesc, Univ. de Chile, 2003.

GODOY, A. S. Castigo y política en América: puntos de convergencia. In : DAMMERT, L. (Ed.). **Crimen e inseguridad**: políticas, temas y problemas las Américas. Chile: Flasco-Chile, Catalonia, 2009.

KANT DE LIMA, R. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro – seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. Direitos civis, Estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 41, n. 11, p. 241-256, 2003.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

LANDMAN, T. **Política comparada**: una introducción a su objeto y métodos de investigación. Madrid: Alianza, 2011.

MACHADO DA SILVA, L. A. **Vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira/Faperj, 2008.

\_\_\_\_\_. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 115-124, 1999.

MACHADO, E. P.; NORONHA, C. V. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. **Sociologias**, n.7, p. 188-221, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESQUITA NETO, P. de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, 2004.

\_\_\_\_\_. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

MUNIZ, J. de O.; PAES MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, v. 23, n. 60, p. 437-447, set./dez. 2010.

MUNIZ, J. **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.

OLIVEIRA, L. R. C. de. Existe violência sem agressão moral? **Rev. bras. Ci. Soc.**, v. 23, n. 67, p. 135-146, 2008.

OSSE, A. **Entender la labor policial**: recursos para activistas de derechos humanos. Madrid: Ed. Amnistía Internacional, 2006.

PAIXÃO, A. L. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, P. S. (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

PINC, T. Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 2ª edição, p. 6-23, 2007.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

RELATÓRIO HUMAN RIGHTS WATCH. **Força letal, violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e**

**em São Paulo**. Human Rights Watch (HRW). Printed in the United States of America, Dec. 2009.

SAPORI, L. F. A segurança pública no Brasil. **Em Debate**, v. 3, n. 1, p. 11-15, jan. 2011.

SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEPÇÃO SOCIAL (SIPS) – Segurança Pública. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada – Ipea, Brasília, 30 de março de 2011.

SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEPÇÃO SOCIAL (SIPS) – Segurança Pública. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada – Ipea, Brasília, 2010.

SOARES, L. E.. **Meu casaco de general**: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUPLEMENTO DE VITIMIZAÇÃO E JUSTIÇA DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD/IBGE), Brasília, IBGE. 2009.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 3-12, 2004.

VELHO, G. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: VELHO, G. ALVITO, M. (Orgs.). **Violência e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

WAISELFSZ, J. J. **Mapa da Violência 2012** – os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf)> Acesso em: 20 jul. 2012.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

ZALUAR, A.; LEAL, M. C. Violência extra e intramuros. Rio de Janeiro. **RBCS**, v. 16, n. 45, fev. 2001.

ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Nueva Sociedad**, n. 213, p. 128-146, enero-febrero, 2008.

# Polícia, violência e cidadania: o desafio de se construir uma polícia cidadã

Alexandre Pereira da Rocha

## Resumen

**Polícia, violencia y ciudadanía: el desafío de construir una policía ciudadana**

*El texto realiza una reflexión sobre el desafío de construir policías ciudadanas en Brasil, en un contexto de violencia criminal, violación de los derechos humanos y demandas de ciudadanía. Por medio de una revisión de la literatura y de investigaciones, se analiza el uso abusivo de la fuerza policial, observando cómo esta se sitúa entre la persistencia de una cultura autoritaria e incongruencias en el trato de los derechos humanos en el ámbito de las policías, y cómo eso afecta al derecho a la ciudadanía. En este escenario, se cuestiona incluso hasta qué punto las violaciones sistemáticas de los derechos humanos no significan límites para la universalización de la ciudadanía. ¿Es posible una policía ciudadana con violencia policial?*

**Palabras clave:** *Polícia; Violencia; Ciudadanía; Derechos humanos.*

## Abstract

**Police, violence and citizenship: the challenge of building a citizen police force**

*The text reflects on the challenge of building citizen police forces in Brazil, within a context of criminal violence, violations of human rights, and demands for citizenship. It is a review of the literature and of surveys, and analyzes the abusive use of police force, observing that this falls between the persistence of an authoritarian culture and incongruities in an approach to human rights within the sphere of police forces, and shows how this affects the right to citizenship. In this scenario, it asks whether systematic violations of human rights do not pose a limit to universal access to citizenship. Is a citizen police force possible with police violence?*

**Keywords:** *Police; Violence; Citizenship; Human rights.*

**Data de recebimento:** 29/07/2012

**Data de aprovação:** 24/01/2013



# Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais

## Luis Flávio Sapori

*Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, coordenador do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública (CEPESP) da PUC Minas.*

*Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – Belo Horizonte – MG – Brasil*

*flaviosapori@gmail.com*

## Scheilla C. Andrade

*Mestre em Administração Pública, Administradora Pública na Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.*

*Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais – Belo Horizonte – MG – Brasil*

### Resumo

*O artigo tem como proposta analisar os resultados alcançados pela política de integração das polícias executada pelo governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2010. A partir de ampla análise documental e da realização de entrevistas qualitativas e de um survey, procurou-se averiguar o grau de institucionalização obtido pela referida política pública. A principal conclusão do estudo é a de que a despeito da elevada sofisticação da estrutura de governança implantada nos setores de informação, ensino, correição, áreas de atuação e planejamento operacional, com ampla legitimidade perante os policiais civis e militares, o antagonismo corporativo entre as polícias permaneceu.*

### Palavras-Chave

*Minas Gerais; Governança; Integração.*

O presente artigo tem como objetivo avaliar os resultados alcançados, em termos do grau de institucionalização, pela política de integração das Polícias Militar e Civil implementada pelo governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2010. O conceito de institucionalização aqui adotado é oriundo de Tolbert e, Zucker (1998). Nesse sentido, o processo de institucionalização envolve: criação de arranjos estruturais e formais em resposta a certos tipos de problemas – habitualização; desenvolvimento de certo grau de consenso entre os *decision-makers* organizacionais sobre o valor dessas estruturas – objetivação; e continuidade no tempo das estruturas criadas, mantendo-se ao longo de gerações seguintes dos membros das organizações – sedimentação.

O marco inicial dessa política é o ano de 2003, quando foi criada a Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), em substituição às extintas Secretarias de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos. Nesse momento também foi concebido um Plano Estadual de Segurança Pública, que nortearia as ações na área no quadriênio 2003-2006. A estrutura desse novo órgão passou a dedicar uma superintendência para a temática da integração policial, onde passaram a ser coordenados proje-

tos em algumas áreas consideradas fundamentais para a obtenção da necessária interlocução entre as organizações policiais mineiras.

O projeto inicial, denominado Sistema Integrado de Defesa Social (Sids), priorizou o compartilhamento de informações e a padronização dos registros de ocorrências. Paralelamente a esse esforço, foi iniciada a compatibilização de áreas de atuação, de forma que houvesse correspondência entre unidades policiais de ambas as corporações, as Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp).

Numa segunda fase foi implantada uma metodologia de gestão do trabalho policial denominada Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp), inspirada nas experiências de Nova Iorque e Bogotá. Outras estratégias também se fizeram relevantes para a promoção da integração policial em Minas Gerais, com ações de aproximação entre as Academias de Polícia e também entre suas Corregedorias.

O artigo apresenta uma análise de dados empíricos obtidos em pesquisa realizada em 2009 e 2010. Para tanto, foram utilizados três instrumentos de coleta de dados. Aplicou-se um *survey*, que visou aferir o nível de legitimidade alcança-

do pela política de integração junto aos policiais militares e civis. Além disso, foram realizadas entrevistas qualitativas com os atores considerados relevantes para a política de integração policial, tais como a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais e as Polícias Militar e Civil de Minas Gerais. Outro instrumento de coleta de dados foi a análise de documentos e normatizações produzidas ao longo da implementação da política de integração das polícias.<sup>1</sup>

### A integração das informações

Os trabalhos do Sids são distribuídos entre dois centros operativos em função da natureza da atividade a ser desenvolvida. O Centro Integrado de Atendimento e Despacho (Ciad) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (Cinds) são os dois centros operativos do Sids que cuidam da gestão integrada das informações geradas no âmbito das organizações policiais. O Ciad é responsável pela gestão das atividades operacionais, centralizando os atendimentos radiofônicos das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros, processando e direcionando as chamadas aos órgãos competentes. Já a função do Cinds é coordenar a gestão das informações sistematizadas, especialmente a produção de estatística e análise criminal.

O Ciad foi a primeira estrutura integrada, permitindo o atendimento mais agilizado das chamadas radiofônicas, a visualização da área geográfica do local referente aos eventos, a comunicação imediata do efetivo incumbido do atendimento e a atuação mais bem direcionada de policiais. Os módulos que possibilitam a aglutinação de informações em forma de banco de dados são o Controle de Atendimento e Despacho (CAD),

o Registro de Eventos de Defesa Social (Reds) e o PCNet, que é o Sistema de Gerenciamento de Procedimentos Policiais via web.

O módulo CAD é importante para o processo do ciclo policial porque ali ocorre o tratamento inicial do evento de defesa social. O evento é encaminhado adequadamente a quem é responsável (PM, PC ou CBM) para as devidas providências. A integração dos trabalhos policiais por meio do CAD permite o acompanhamento simultâneo de uma ocorrência, atualização com novos registros e alocação adequada de efetivos pelas Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros sem acontecer acúmulo de efetivos numa mesma chamada. Isto representa um grande avanço, “porque antes os centros eram separados e as pessoas não tinham uma visão clara do que estava acontecendo no momento” (Entrevista, policial militar).

O Reds, por sua vez, é a porta de entrada de ocorrências para o Sids. Ele consiste num boletim de ocorrências policiais e de bombeiro padronizado e único para as instituições, no qual são tratados todos os registros de eventos de defesa social. Este módulo do Ciad é uma ferramenta que passou a ser fundamental, tendo em vista o armazém de dados dele proveniente e o alinhamento que possui com os módulos CAD e PCNet. Todo fato cadastrado no Reds possui um número e este acompanhará o fato até a conclusão do inquérito – caso este tenha sido gerado. Depois de lançados no Reds, os dados não podem ser alterados, a menos que haja permissão de superiores ou o servidor possua liberação de sua instituição para acessar essa ferramenta.

O Reds funciona no sentido de evitar o duplo registro de ocorrências pelas instituições, além de garantir a continuidade do processamento de uma ocorrência entre as Polícias Militar e Civil. À medida que os registros vão sendo alimentados dentro do Reds, existe essa sincronia imediata. Uma ocorrência registrada pela Polícia Militar seria obrigatoriamente repassada para a Polícia Civil via *web*, que consulta e procede ou não o aceite da ocorrência, dando, ainda, os encaminhamentos que sua função constitucional determina (abertura de inquéritos, tomadas de providências, diligências policiais, etc.). Esse registro de ocorrências deve alimentar automaticamente o módulo PCNet, de forma a evitar o retrabalho na entrada de dados.

O projeto está funcionando plenamente nas 18 cidades-sede das Regiões Integradas de Segurança Pública (Risp).<sup>2</sup> A expansão do Sids para todo o interior do Estado de Minas Gerais depende, em grande medida, da instalação do Reds nas cidades abarcadas pelas respectivas Risps. À medida que o Reds é implementado, uma estrutura de coleta, armazenamento e disseminação de dados vem a reboque. Mas existem dificuldades principalmente referentes à tecnologia e ao orçamento destinado a estas ações.

Apesar da unanimidade em torno do desempenho tecnológico do Ciad, o ponto de conflito que ainda perdura entre as Polícias Civil e Militar é a discordância com relação à permanência do *hardware* do sistema no prédio do Comando-Geral da Polícia Militar. A Polícia Civil considera que os *hardwares* dos sistemas Reds e CAD deveriam estar num espaço físico vinculado à Seds, o que garantiria

a inexistência de privilégios de acesso aos bancos de dados por parte tanto da Polícia Militar quanto da Polícia Civil.

O PCNet é o sistema que possibilita o controle de ocorrências, inquéritos, autos de prisão em flagrante e termos circunstanciados de ocorrência, entre outros procedimentos de investigação, voltando-se em grande medida para a gestão dos trabalhos da Polícia Civil. Pode-se dizer também que é um sistema que cuida de todas as rotinas de uma delegacia, pois seus usuários, de acordo com suas especificidades, competências legais ou carreiras, lançam mão desta ferramenta para executarem boa parte dos trabalhos. Como o PCNet é interligado ao sistema Reds, o servidor na Polícia Civil tem acesso quase imediato às ocorrências preenchidas e devidamente encaminhadas a esta corporação. Seja o policial civil ou militar responsável pelo preenchimento do Reds, após a conclusão de seu preenchimento, este policial deve encaminhar o Reds via *web* para a execução dos procedimentos seguintes do ciclo policial no PCNet: abertura de inquéritos; tomadas de providências; diligências policiais; entre outros conforme determinar a legislação. Então, a migração das informações do Reds é o processo que interliga o trabalho da ocorrência e da investigação, fornecendo as informações já digitalizadas e categorizadas à Polícia Civil.

Há alguns aspectos que podem comprometer a institucionalização do PCNet e consequentemente do Sids. A questão crítica é a não disponibilização de informações do PCNet para o sistema Sids, ou seja, para o acesso da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Na percepção da PMMG, ocorre uma “quebra” no ciclo

de compartilhamento das informações entre o Reds e o PCNet. As informações do Reds são compartilhadas, mas o PCNet não é um sistema compartilhado. Há informações dos inquiridos que, segundo entrevistados, são subsídios para o trabalho militar. Por exemplo, no trabalho de prevenção existe a necessidade de dados sobre autores de crimes, de motivação para cometerem os crimes ou o *modus operandi* dos criminosos. Além disso, a divulgação de informações sobre o andamento do inquirido ao cidadão só pode ser feita após o repasse desse tipo de dado pelo PCNet. Entretanto, o entendimento da Polícia Civil é de que as outras instituições militares, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, não apresentam o arcabouço necessário para interpretar adequadamente as informações que são internas do inquirido policial.

Ou seja, eles não têm um instituto de criminalística, eles não têm um IML, o cara que fez as perícias, os laudos eles dependem dos nossos institutos, porque todos são vinculados à Polícia Civil em Minas Gerais. Então não justifica o módulo PCNet, que é todo voltado à polícia investigativa, ser aberto – vamos assim dizer, um link, pra essas instituições militares (Entrevista, policial civil).

O Cinds, conforme a Resolução Conjunta n. 54/08, de 18 de junho de 2008, se fundamenta na análise, qualitativa e quantitativa, no tempo e no espaço, das informações produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social. Os artigos 1º e 2º desta Resolução descrevem os principais objetivos do centro operativo Cinds, que, entre outras atividades, foca-se na gestão de informações que, de alguma forma, contribuam para o trabalho de prevenção e investigação criminal, natureza

processual, cumprimento de medidas socioeducativas, execução penal, prevenção de sinistros e proteção, socorro e salvamento.

As principais fontes de dados usadas pelo Cinds são os sistemas Reds, o SM20 da Polícia Militar e o Seab da Polícia Civil. A Polícia Militar possui o sistema SM20, mais antigo e presente em todo o Estado, que conta com o armazenamento das ocorrências, mas não tem um padrão de entrada de dados compatível com o sistema do Reds. À medida que o Reds é implementado, o SM20 é desarticulado e substituído. No caso da Polícia Civil, à medida que ocorre a implantação do PCNet, vai sendo desarticulado o sistema Seab, que não conta com um armazém de informações tão elaborado quanto os demais. Ele produz informações de criminosos, veículos condutores e informações de indivíduos e não oferece ferramentas estatísticas.

A Polícia Civil manteve por longo tempo uma Diretoria de Análise Criminal, onde eram processadas todas as informações criminais e prisionais que também poderiam ser realizadas no Cinds. Neste caso, a execução das atividades de estatística por mais de uma instância prejudicava o Cinds no sentido de não estarem nesta unidade integrada os profissionais mais bem capacitados da Polícia Civil para realização de tal tarefa. Somente no final de 2010 essa duplicidade de estruturas foi resolvida, com a incorporação dessa Diretoria ao Cinds.

Outra questão relevante que envolve o Cinds é sua concepção como centro operativo integrante do sistema de inteligência policial em Minas Gerais. Nessa perspectiva, algumas das

informações oriundas do Cinds teriam as agências de inteligência como destinatárias. Pode-se afirmar que a política de integração não foi capaz de formular uma estratégia consistente no que diz respeito à integração da inteligência policial e, ao contrário, aumentou o número de agências com a criação do Gisp (Gabinete Integrado de Segurança Pública) e da Assessoria Consolidação de Informações, ambos ligados à Seds, para além das já existentes em cada uma das organizações policiais. Essa situação demonstra não somente a ausência de diretriz em relação ao tema, mas também a indefinição de um conceito único de inteligência policial e, sobretudo, a negligência da política para com esse evidente ponto de conflito entre as organizações policiais.

### A integração das áreas de atuação

A análise das resoluções conjuntas que dispõem sobre o projeto Aisp revelou que houve avanços principalmente no que se refere à correspondência circunscricional de áreas entre Polícia Militar e Polícia Civil. Pode-se perceber que no período correspondente à publicação da Resolução Conjunta n. 13/2003, de 17 de setembro de 2003, que instituiu as primeiras Aisp, Acisp e Risp no Estado de Minas, até a publicação da Resolução Conjunta n. 117/2009, de 09 de dezembro de 2009, houve um profícuo movimento de negociações e acordos entre as duas instituições para que houvesse o mapeamento e a delimitação desta nova estrutura integrada desde a RMBH até o interior. São instituídas, neste período, pelo menos 313 Aisps e 71 Acisps no Estado inteiro e praticamente todas as 18 Risps estaduais, com exceção da última com sede em Poços de Caldas que, até a conclusão da pesquisa, se encontrava em processo de implantação.

Ademais, a apreciação das Resoluções Conjuntas aponta a existência de uma lógica territorial de implementação da metodologia do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública, referente à sistematização do trabalho policial em espaços geográficos coincidentes. Esta lógica parece definir etapas de trabalho de maneira que o processo de formatação destas áreas avançasse até o interior do Estado.

A terceira fase do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública foi designada pela Resolução Conjunta n. 39/2006, de 05 de julho de 2006, que determinou as Regiões Integradas de Segurança Pública para todo o Estado. Além da Risp já instituída em Belo Horizonte e das outras duas criadas na Região Metropolitana, sediadas nos municípios de Contagem (Risp 2) e Vespasiano (Risp 3), mais treze Risps foram criadas em Minas Gerais, com sede nos municípios de Juiz de Fora (Risp 4), Uberaba (Risp 5), Lavras (Risp 6), Divinópolis (Risp 7), Governador Valadares (Risp 8), Uberlândia (Risp 9), Patos de Minas (Risp 10), Montes Claros (Risp 11), Ipatinga (Risp 12), Barbacena (Risp 13), Curvelo (Risp 14), Teófilo Otoni (Risp 15) e Unai (Risp 16). Já as duas últimas, com sede em Pouso Alegre e Poços de Caldas, foram instituídas recentemente em 2009 e 2010, respectivamente.

A partir da análise do conteúdo das Resoluções Conjuntas que dispõem sobre o projeto Áreas Integradas de Segurança Pública, conclui-se, primeiramente, que todas as Regiões Integradas de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais são, efetivamente, compostas pela Região de Polícia Militar e Departamento de Polícia Civil, assim como as Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública

(Acisps) compatibilizam a área de um Batalhão de Polícia Militar (BPM) ou uma Companhia Independente de Polícia Militar (Cia. Ind.) e a área de uma Delegacia Regional de Polícia Civil, da mesma forma que as Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisps) conjugam as áreas de uma Companhia, Pelotão ou Destacamento de Polícia Militar com as áreas de uma Delegacia de Polícia Civil. É importante mencionar que o Decreto n. 44.712, de 30 de janeiro de 2008, modificou e padronizou a nomenclatura de Delegacia de Polícia de Município, Distrito, ou de Comarca, para Delegacia de Polícia Civil, como componentes das Áreas Integradas de Segurança Pública. Portanto, cada um dos níveis de organização da Polícia Militar apresenta uma correspondência com os níveis de organização da Polícia Civil, em termos de Risp, Acisp e Aisp, no Estado de Minas Gerais. Além disso, as Risps podem apresentar, em suas sedes, mais de uma Acisp, assim como as Acisps, mesmo quando numa sede de Risp, subdividem-se em Aisps.

No que diz respeito à percepção dos entrevistados em relação às dificuldades para a implementação do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública, os maiores problemas apontados consistem na alocação de recursos. Isso deve-se ao fato de que tais unidades demandam um aporte considerável de recursos financeiros, especialmente porque se optou pela construção de novos prédios, concebidos especialmente para abrigar as duas corporações policiais com todas as suas peculiaridades. Além disso, a alocação de recursos humanos pela PCMG também é outro limite encontrado no projeto. O efetivo da Polícia Civil é considerado reduzido e incapaz de cobrir as necessidades de policiamento, assim como mal dis-

tribuído no Estado de Minas Gerais. Outro fato decorrente do número insuficiente de policiais civis são os frequentes casos de delegados respondendo por mais de uma Aisp – a chamada ampliação de competência –, ferindo a diretriz do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública.

### Integração do planejamento operacional<sup>3</sup>

O projeto Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp) foi implantado em 2005, compreendendo a incorporação da gestão por resultados na ação policial. Estabelecimento de metas, cobrança constante de resultados e premiação dos melhores resultados constituem os mecanismos característicos desse modelo de gerência intensiva e proativa das atividades de policiamento ostensivo e investigativo. Além disso, a metodologia contempla a integração policial no planejamento operacional, bem como institui o método de solução de problemas (*problem-solving policing*) como racionalidade que deve instruí-lo. É incentivada a participação das demais organizações do sistema de justiça criminal, em especial o Ministério Público, o Judiciário e o sistema prisional, assim como das prefeituras municipais.

O projeto Igesp parte do princípio de que são as unidades de ponta das organizações policiais que devem ser valorizadas e cobradas no sentido da obtenção da queda dos indicadores de criminalidade. As unidades policiais componentes das Aisps são colocadas em foco. Seus respectivos comandos, delegados e oficiais passam a ocupar posição de destaque no gerenciamento intensivo da ação policial. Os respectivos comandos das polícias na Aisp são convocados para participar de uma grande reunião de trabalho, a ser coordenada pelo representante da

Secretaria de Estado de Defesa Social e assessorada pelos comandantes regionais de ambas as polícias. A reunião realiza-se sempre no mesmo espaço físico, que é uma grande sala, especialmente montada para esse fim. Em cada reunião do Igesp, duas Aisps apresentam seus planos de ação operacional. Durante as exposições, o coordenador da reunião ou mesmo os comandantes das polícias presentes podem intervir, tirando dúvidas, problematizando os diagnósticos, determinando alteração de prioridades e, principalmente, avaliando o trabalho policial que está sendo executado na Aisp.

Primeiramente, vale destacar que o Igesp propiciou maior contato entre as polícias, a partir da formatação das áreas integradas e dos encontros sistemáticos, e conseqüentemente a visualização pessoal dos diversos atores que compõem o sistema, sendo que, desta forma, hoje eles sabem a quem, como e onde recorrer quando necessitam do auxílio de determinada agência. Ainda sobre este aspecto, segundo os relatos, enquanto no interior este contato já ocorria por meio da informalidade, nas cidades grandes o desenho do Igesp institucionalizou esta proximidade, o que, sem dúvida, constitui um primeiro passo para estreitar as trocas e o compartilhamento de informações. Outro avanço refere-se à pactuação de metas e acordos de resultados, inserindo na prática policial a gestão pautada na transparência e prestação de contas. Embora se verifiquem graus distintos de aprovação entre as corporações do modelo de gestão por resultados, em ambas as polícias constataram-se discursos que reconhecem o aumento de transparência e produtividade no trabalho policial a partir da adoção deste modelo de gestão.

Por outro lado, dentro das próprias corporações, ainda persistem limites estruturais e cognitivos que restringem o sucesso da metodologia, tais como a redução dos princípios básicos do Igesp em instrumentos de operacionalização percebidos, pelas polícias, de forma mecânica como meios de prestação de contas ao governo. Além disso, foram observadas as seguintes questões:

- o entendimento da PCMG de que a integração possa significar uma sobreposição de funções e até mesmo uma perda de identidade desta corporação diante da PMMG. Isto pode ser verificado em situações nas quais a PM solicita mandado de busca e apreensão sem aquiescência da Polícia Civil, bem como na forma isolada e autônoma de a Polícia Militar realizar ações de cunho investigativo;
- a própria deficiência de infraestrutura logística e de pessoal da PCMG que tende a criar uma baixa autoestima dos policiais e descrença na corporação, discurso comum aos delegados;
- existência de um grau distinto de envolvimento com a metodologia Igesp, entre as polícias, especialmente quanto à execução das tarefas cobradas aos policiais, reforçando o lugar de coadjuvante da PCMG. Este fato produz também uma assimetria de informações entre a PMMG e a PCMG. Vale destacar que nos relatos muitos delegados assumem desconhecer a origem das metas pactuadas, a existência do Dogesp (documento que deveria ser gerado antes de cada reunião pelos responsáveis pela Aisp), o que reforça a imagem verticalizada da PCMG sobre a metodologia, bem como o papel secundário assumido pelos policiais civis.

## Formação e treinamento policial integrados

A integração do ensino teve como objetivo promover uma educação profissional adequada, atualizada, abrangente e contínua que contribuísse para integração e articulação das ações das organizações policiais. Considerou-se que o ensino integrado seria fundamental para a institucionalização da política de integração, uma vez que possibilitaria a disseminação de seus valores para as novas e antigas gerações de policiais militares e civis.

Nessa perspectiva, um dos principais cursos ofertados consistiu no Módulo Integrado de Formação Policial, que se refere à integração dos cursos de formação para ingressos nas carreiras de base das organizações policiais. Seu primeiro e único módulo foi realizado no final de 2004, com 40 horas/aula de duração, sendo ministradas as seguintes disciplinas: sensibilização para o trabalho integrado; ética profissional; polícia comunitária; ciclo do trabalho policial; sistema de persecução criminal; e sistema de informação de segurança pública.

Outra iniciativa importante consistiu no Treinamento Policial Integrado (TPI), com uma carga horária de 40 horas/aula, realizado no período de uma semana, sendo ministradas nove disciplinas teóricas e práticas. Esse curso visava a capacitação de profissionais das Polícias Militar e Civil de forma integrada, com a participação contígua do corpo docente e discente, composto por professores oriundos de ambas as organizações policiais, que elaboraram e executaram as disciplinas de maneira conjunta.

Este curso foi ministrado, alternadamente, nas dependências da Academia de Polícia Mi-

litar e na Academia de Polícia Civil, sendo treinados, aproximadamente, 1.700 policiais civis e militares ao longo de 2005. A terceira fase do Treinamento Policial Integrado foi realizada em 2006, nos mesmos moldes dos TPIs realizados na primeira e segunda fases do projeto, sendo todo o planejamento, monitoramento e coordenação desta fase de responsabilidade da comissão integrada, designada oficialmente pela Resolução Conjunta n. 034/2006, tendo suas atividades parcialmente previstas no Convênio Senasp/MJ n. 033/2006.

Os municípios que participaram deste módulo localizam-se no interior de Minas Gerais, já possuindo delimitação de Aisp na época de realização do Treinamento Policial Integrado: Uberlândia (385 policiais treinados); Uberaba (210); Montes Claros (200); Governador Valadares (175); e Juiz de Fora (344). Ao todo, participaram da terceira fase deste projeto 2.289 policiais.

Além do Módulo Integrado de Formação Policial e do Treinamento Policial Integrado, diversos outros cursos são realizados de forma integrada, para policiais civis e militares, como é o caso do Curso Integrado de Direitos Humanos, que se subdivide em dois cursos: Promotor de Direitos Humanos, com carga horária de 68 horas/aula; e Multiplicador de Direitos Humanos, com 128 horas/aula. Este último visa a formação de docentes para atuar em diversos cursos referentes à área dos direitos humanos.

Ainda pode-se citar o Curso Integrado de Promotores e Multiplicadores de Polícia Comunitária. O curso disponibilizou 3 mil vagas divididas em 100 turmas integradas, distribuídas em 13 Risps, contando com a duração de

40 horas/aula, sendo capacitados 2.985 policiais de todo o Estado de Minas Gerais.

Ainda nesta linha de atuação, outros cursos foram realizados de forma integrada, como o Curso Integrado de Inteligência: vertentes analista, operacional e gerência. Este curso teve como objetivo a capacitação do efetivo que integraria a agência de inteligência integrada ligada à Seds denominada Gisp, bem como das outras agências de inteligência dos órgãos de Defesa Social. Ao todo, o curso apresentou 280 vagas, distribuídas em turmas mistas de 40 alunos. A capacitação ocorreu na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, sendo treinados 236 alunos.

A partir do levantamento das ações realizadas pela Secretaria Estadual de Defesa Social de Minas Gerais, no período de 2003 a 2010, conclui-se que o Módulo Integrado de Formação Policial não avançou conforme previsto. Com relação às causas dessa paralisação, alguns fatores foram elencados. É o caso do zelo das polícias com relação à identidade organizacional.

Eu percebi que as pessoas achavam a área de ensino uma área mais leve, mais tranquila, por exemplo, do que a área correcional, do que a área que trabalha a questão da informação, seja sistemas informatizados, seja de inteligência, mas não é. A área de ensino é uma área, principalmente nas instituições policiais, extremamente reservada. As polícias apresentam uma resistência muito grande à interferência externa, mesmo que essa interferência seja qualificada. Por que é que há uma resistência? Porque é na academia, no universo da academia, que reside o embrião da corporação. Ali que está o núcleo central

do que vai se tornar a instituição, futuramente. Então, quando se mexe na formação, necessariamente, se mexe no capital humano, e o capital humano que faz a instituição acontecer, que define o futuro da instituição (Entrevista, funcionário da Seds).

Percepção de representantes da PMMG, envolvidos diretamente nesse processo, reforça o depoimento anterior.

Em relação à formação policial integrada, se nós mencionarmos currículos integrados, o posicionamento nosso é contrário. Se nós mencionarmos atividade de integração durante a formação, somos completamente favoráveis. Quando mexemos no currículo, nós mexemos na identidade da própria organização, e a própria proposta do projeto de integração é que sejam respeitadas as identidades organizacionais das diversas entidades envolvidas. [...] Fazer currículos integrados, interferindo no sistema de formação das instituições, não é a política da PM de Minas (Entrevista, policial militar).

Trabalhar de forma integrada [nas academias de polícia] não é uma realidade. O que nós temos são atividades pontuais, em que promovemos a integração do corpo discente, através de palestras, exposições, seminários. Agora, trabalhar de forma integrada na academia, isso não acontece (Entrevista, policial militar).

Em relação ao Treinamento Policial Integrado, o curso apenas informa sobre a política de integração, visando a sensibilização dos policiais para esse processo. Ainda que as organizações policiais sejam menos receosas no que se refere à execução deste curso, em compara-

ção com a realização da formação integrada, mesmo assim, identificamos diversos gargalos no que diz respeito à sua implementação.

O pressuposto básico para a realização do Treinamento Policial Integrado, que é a delimitação de Áreas Integradas de Segurança Pública, não consistiu em um critério rigorosamente levado em conta. A partir da análise do número de cursos realizados, sendo considerada sua distribuição espacial no território de Minas Gerais, constata-se que esses cursos se concentraram mais em Belo Horizonte e na sua região metropolitana, ocorrendo um déficit de treinamento no interior do Estado.

### **Integração do trabalho correcional**

No que diz respeito à integração da atividade correcional das organizações policiais de Minas Gerais, o desdobramento mais significativa dessa diretriz consiste na instituição do Sistema Integrado de Corregedorias de Defesa Social (Sicods).

Vale ressaltar que a congregação em um mesmo ambiente físico das corregedorias do sistema de defesa social foi fundamental para aproximação das corregedorias de polícia. Isso extrapola a aproximação física, pois a diminuição da distância espacial proporcionou a interlocu o das mesmas, facilitando o contato entre as corregedorias e o intercâmbio de informa es, impulsionado, também, pela cria o do Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social.

Um dos empreendimentos iniciais na perspectiva de integra o da atividade correcional das organiza es policiais de Minas Gerais consistiu na implanta o do Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social, formaliza-

do pelo Decreto Estadual n. 43.695, de 11 de dezembro de 2003, competindo-lhe planejar, organizar, coordenar, gerenciar e avaliar as a es operacionais das atividades de correi o administrativa, dos órgãos que o compõem.

Segundo esse decreto, tal Colegiado apresenta em sua composi o, como membros natos: o secretário adjunto de Defesa Social, que o preside; o corregedor-geral da Polícia Civil; o corregedor da Polícia Militar; o corregedor do Corpo de Bombeiros Militar; o diretor de Correi es da Subsecretaria de Administra o Penitenciária e o ouvidor da Polícia. Fazem parte do Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social, como membros designados, indicados pelos respectivos órgãos ou entidades e designados pelo governador do Estado para um mandato de dois anos, permitido a recondu o: um representante do Ministério Público Estadual; um representante da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; e um membro da Ordem dos Advogados do Brasil, Se o Minas Gerais. Deve-se ressaltar que o Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social funciona e encontra-se organizado em conformidade com o que está estabelecido neste decreto que o institui.

Em rela o   regularidade dos encontros do Colegiado, detectamos que as reuniões são realizadas, conforme o previsto, em caráter ordinário, mensalmente, podendo ser convocadas, em caráter extraordinário, por seu presidente. Essas reuniões são registradas em atas, sendo que os assuntos mais recorrentes, segundo os entrevistados, consistem no acompanhamento de procedimentos correcionais de relevância, assim como daquelas investiga es que con-

templem servidores de mais de um dos órgãos envolvidos, e o aprimoramento dos mecanismos disciplinares e correcionais, visando a melhoria da qualidade da atividade policial.

A partir do levantamento de dados referentes ao que se desenvolveu, pode-se afirmar que as Corregedorias de Polícia trabalham de forma integrada. Nessa perspectiva, entende-se por trabalho correcional integrado a cooperação nas atividades de planejamento, gestão e avaliação das ações operacionais dos procedimentos de correição administrativa, respeitadas as competências e a autonomia de cada instituição policial.

### A legitimidade da política de integração

Para se investigar em que medida a política de integração alcançou aprovação entre policiais militares e civis, foram analisados os dados produzidos pela pesquisa de opinião de praças e oficiais da Polícia Militar e dos delegados e demais carreiras da Polícia Civil. Inicialmente foram analisados o conhecimento e a concordância dos entrevistados com os fundamentos, objetivos e justificativas desta política pública, consubstanciada por seus projetos. Daí buscou-se perceber a opinião destes policiais sobre os resultados decorrentes da sua implementação e suas percepções no que diz respeito ao trabalho integrado entre as corporações. A apresentação dos dados foi controlada principalmente pelas variáveis “corporações” e “patentes ou carreiras”.

A percepção inicial dos entrevistados com relação aos efeitos da Política de Integração das Polícias foi de que houve melhoria considerável nas condições de infraestrutura (armas, equipamentos de proteção individual,

viaturas, instalações físicas) das suas corporações. Os dados estão na Tabela 1.

Dos entrevistados da Polícia Militar, 72,7% informaram ter percebido melhorias sensíveis nas condições de infraestrutura de trabalho. Outra parcela correspondente a 25,1% considerou que estas condições não se alteraram. Os entrevistados da Polícia Civil também perceberam melhorias. Num total de 285 entrevistados, entre delegados, agentes de polícia, médicos legistas, peritos criminais e escrivães de polícia, 146 (51,2% da amostra) informaram que também houve melhorias em função da integração. Boa parte deles (40,4%) afirmou que, na verdade, houve uma continuação dos processos, estruturas e dos resultados alcançados, não melhorando e não se alterando. Já aqueles que informaram que as condições de infraestrutura pioraram correspondem a 1,1% dos militares e 7,4% dos civis.

Quando se cruza a variável “condições de infraestrutura de sua organização” com “patente ou carreira”, os oficiais e praças da Polícia Militar parecem se posicionar mais positivamente em relação aos efeitos da política de integração.

Enquanto 55,9% dos delegados e 50% dos servidores nas outras carreiras da Polícia Civil percebem melhorias nas condições de infraestrutura de sua organização, entre os militares 75,4% dos oficiais e 72,6% dos praças entrevistados também tiveram essa percepção. Boa parte dos policiais civis entrevistados (33,9% dos delegados e 42,0% daqueles em outras carreiras) também considerou que, na verdade, houve uma continuação dos processos, estruturas e dos resultados alcançados, não ocorrendo alteração.

**Tabela 1 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre as condições de infraestrutura de sua organização após implantação da política de integração das Polícias Estado de Minas Gerais – 2009/2010**

Situação das condições de infraestrutura da organização	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhoraram	1.348	72,7	146	51,2	1.494	69,9
Não se alteraram	466	25,1	115	40,4	581	27,2
Pioraram	21	1,1	21	7,4	42	2,0
Não sabe/não respondeu	18	1,0	3	1,1	21	1,0
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Tabela 2 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre as condições de infraestrutura de sua organização após implantação da política de integração das polícias Estado de Minas Gerais – 2009/2010**

Situação das condições de infraestrutura da organização	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil		N. abs.	%
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%		
Melhoraram	95	75,4	1.253	72,6	33	55,9	113	50,0	1.494	69,9
Não se alteraram	28	22,2	438	25,4	20	33,9	95	42,0	581	27,2
Pioraram	1	0,8	20	1,2	5	8,5	16	7,1	42	2,0
Não sabe/não respondeu	2	1,6	16	0,9	1	1,7	2	0,9	21	1,0
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

Entre os militares, a parcela mais expressiva de entrevistados que não identificaram melhorias correspondeu aos praças (25,4%).

No que diz respeito à percepção sobre a eficiência no enfrentamento da criminalidade, observa-se que tanto policiais militares quanto civis concordam que houve uma melhoria desta eficiência: 68,6% dos entrevistados da Polícia Militar e 56,1% da Polícia Civil consideraram que houve aumento da eficiência no enfrentamento da criminalidade, sendo que 67% do total perceberam alguma melhoria. De maneira geral, existe uma percepção de aumento da eficiência em função da política de integração, com os policiais civis mostrando-se menos otimistas do que os militares.

Se comparadas as opiniões dos efetivos das duas polícias, observa-se que as porcentagens de ambos estão muito próximas e que as duas corporações apresentaram uma proporção

considerável de entrevistados que não sentiram alteração da eficiência no enfrentamento da criminalidade, com valores um pouco mais elevados para os servidores da Polícia Civil: 15,9% de oficiais e 30,6% de praças na Polícia Militar consideraram que a eficiência não se alterou, enquanto na Polícia Civil 28,8% dos delegados e 37,2% nas demais carreiras da Polícia Civil tiveram essa percepção. Além disso, a opinião “piorou” foi mais mencionada pelos civis do que pelos militares quando analisada em função das carreiras e patentes: menos de 2,0% dos oficiais e praças responderam que piorou esta eficiência, contra 5,1% dos delegados e 7,1% dos servidores nas outras carreiras da Polícia Civil.

Desse modo, embora haja uma visão geral de melhoria no enfrentamento da criminalidade após a integração das polícias, os militares são mais otimistas se comparados com os civis

**Tabela 3 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre a eficiência no enfrentamento da criminalidade após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Situação da eficiência no enfrentamento da criminalidade	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhorou	1.272	68,6	160	56,1	1.432	67,0
Não se alterou	546	29,5	101	35,4	647	30,0
Piorou	20	1,1	19	6,7	39	1,8
Não sabe/não respondeu	15	0,8	5	1,8	20	0,9
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Tabela 4 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a eficiência no enfrentamento da criminalidade após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Situação da eficiência no enfrentamento da criminalidade	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhorou	103	81,7	1.169	67,7	37	62,7	123	54,4	1.342	67,0
Não se alterou	20	15,9	526	30,6	17	28,8	84	37,2	647	30,3
Piorou	1	0,8	19	1,1	3	5,1	16	7,1	39	1,8
Não sabe/não respondeu	2	1,6	13	0,8	2	3,4	3	1,3	20	0,9
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

– os delegados são um pouco mais otimistas do que o restante das carreiras da Polícia Civil.

Os entrevistados também foram questionados sobre o grau de importância da política de integração, cujas respostas obtidas são mostradas no Gráfico 1 e na Tabela 5. Somados os percentuais das categorias “muito necessária” e “necessária”, verifica-se que 91% dos entrevistados responderam positivamente à importância da política de integração.

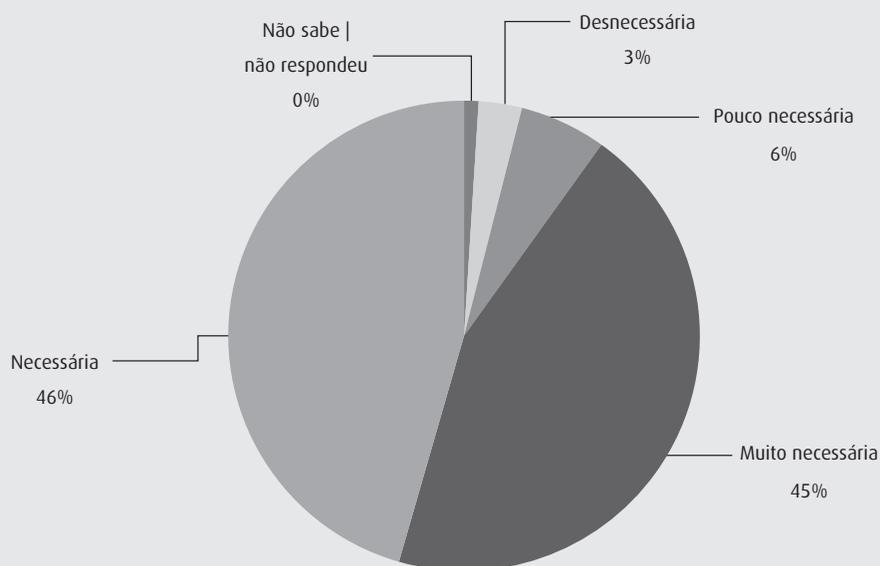
Contudo, 3,6% dos militares e 15,1% dos policiais civis responderam que a política de integração é desnecessária. Embora a porcentagem de entrevistados que indicaram ser desnecessária a integração das polícias (3,3%) seja bem pequena, entre delegados (8,5%) e demais carreiras da

Polícia Civil (6,6%) a proporção é maior. Pode-se constatar alguma tendência de policiais civis serem um pouco mais críticos em relação à necessidade desta política do que os militares.

Os dados a seguir revelam a mesma tendência checada na análise da percepção dos policiais civis e militares sobre os efeitos produzidos pela política de integração. Pode-se perceber que os policiais militares são mais otimistas em relação aos resultados produzidos se comparados com as opiniões dos policiais civis. O Gráfico 2 mostra como a política de integração produziu efeitos no sentido de reduzir os conflitos entre estas duas corporações.

Mais da metade dos entrevistados (58%) percebeu melhorias no relacionamento pesso-

**Gráfico 1 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre a importância da política de integração das polícias Estado de Minas Gerais- 2009/2010**



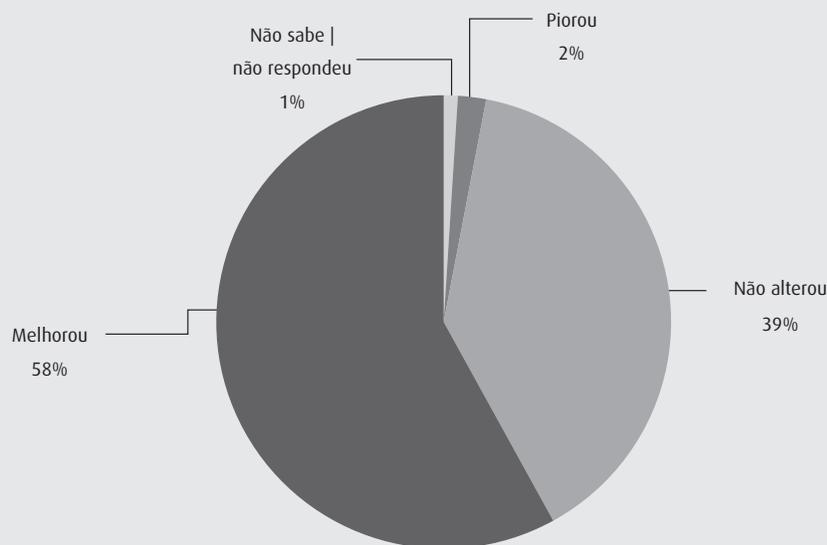
Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Tabela 5 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a importância da integração Estado de Minas Gerais - 2009/2010**

Importância da integração	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Desnecessária	1	0,8	49	2,8	5	8,5	15	6,6	70	3,3
Pouco necessária	1	0,8	91	5,3	1	1,7	25	11,1	118	5,5
Necessária	44	34,9	800	46,3	26	44,1	111	49,1	981	45,9
Muito necessária	80	63,5	781	45,2	27	45,8	74	32,7	962	45,0
Não sabe/não respondeu	0	0,0	6	0,3	0	0,0	1	0,4	7	0,3
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Gráfico 2 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre o relacionamento pessoal entre policiais militares e civis após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

al entre policiais civis e militares e apenas 2% disseram haver piorado o relacionamento. Estes dados são mais bem visualizados em função das carreiras e patentes (Tabela 6).

Os dados mostram um grau elevado de legitimidade da política de integração, visto que as ações realizadas melhoraram em boa medida o relacionamento pessoal entre os efetivos das duas corporações. No entanto, uma parcela dos entrevistados (39,3%) não percebeu mudanças, entre os quais o percentual um pouco maior é de civis – 28,2% dos delegados e 49,6% dos servidores nas demais carreiras –, configurando uma visão menos otimista entre os policiais civis em comparação com os militares.

Nessa mesma perspectiva foram observadas opiniões diferentes das duas corporações em relação aos conflitos de competência (Gráfico 3).

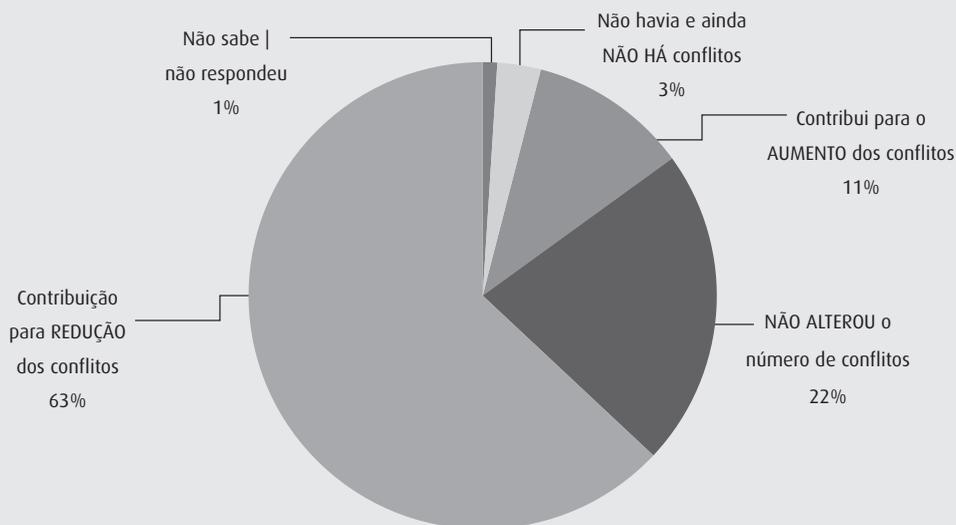
De maneira geral, mais da metade dos entrevistados (63%) respondeu que houve uma redução dos conflitos de competência entre os policiais civis e militares. Se analisados estes dados em função das corporações (Gráficos 4 e 5), observa-se que 66% dos policiais militares afirmaram que a política de integração contribuiu para a redução e 22,0% indicaram que não alterou o número de conflitos. Dos entrevistados da Polícia Civil, 43,0% perceberam contribuição para a redução dos conflitos de competência e 28% mencionaram que não houve alteração. Além disso, para

**Tabela 6 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre o relacionamento pessoal entre policiais militares e civis após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Relacionamento pessoal entre policiais militares e civis	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhorou	93	73,8	999	57,8	36	61,0	103	45,6	1.231	57,6
Não se alterou	31	24,6	680	39,4	17	28,2	112	49,6	840	39,3
Diminuiu	0	0,0	33	1,9	3	5,1	7	3,1	43	2,0
Não sabe/não responde	2	1,6	15	0,9	3	5,1	4	1,8	24	1,1
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Gráfico 3 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre os conflitos de competência após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

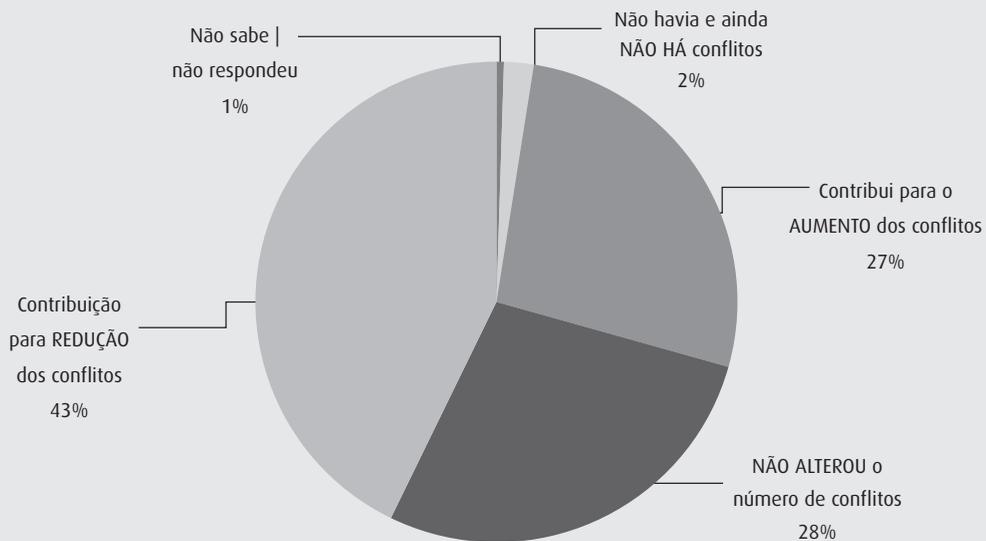
27% dos policiais civis ocorreu aumento dos conflitos, contra 8% dos militares. Embora haja uma percepção geral de que a política de integração produziu avanços, revelando um bom nível de legitimidade das ações implementadas, ainda transparece a tendência mais crítica da Polícia Civil.

A metade dos servidores da Polícia Civil respondeu que a política de integração não contribuiu para resolver o problema dos conflitos de competência. Se, por um lado, não alterou a frequência dos conflitos, por outro, contribuiu para aumentá-los ainda mais. Isso mostra também que a metade dos policiais civis entrevistados entende que as medidas adotadas pela política de integração não foram

suficientes para resolver este problema totalmente. Já a percepção dos policiais militares é mais positiva com relação aos avanços em direção à sua superação.

Em relação à possibilidade de a Polícia Militar realizar trabalhos exclusivos da Polícia Civil, 48,1% dos policiais civis consideraram um aumento dessa possibilidade e 45,6% não perceberam diferença (Tabela 7). Em se tratando de conflitos de competência, a percepção dos policiais civis está entre a não alteração da possibilidade de os militares também executarem suas funções exclusivas e o aumento dessa possibilidade. Já a percepção dos militares está mais para a não alteração dessa possibilidade (55,1%) do que seu au-

**Gráfico 4 - Distribuição dos policiais civis entrevistados, segundo opinião sobre os conflitos de competência após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Gráfico 5 - Distribuição dos policiais militares entrevistados, segundo opinião sobre o relacionamento pessoal entre policiais militares e civis após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

mento (40,5%). Mas, de maneira geral, do total de entrevistados, uma maioria não tanto expressiva (53,8%) considera a não alteração dessa possibilidade.

Já no que se refere à possibilidade de a Polícia Civil realizar os trabalhos da Polícia Militar (Tabela 8), observa-se, nas opiniões dos entrevistados discriminados em carreiras e patentes, uma tendência em não ter havido qualquer alteração nesta possibilidade, tanto por parte de oficiais (70,6%) e praças (66,8%) quanto de delegados (64,4%) e demais carreiras policiais (73,5%). Do total de entrevistados, 67,6% tiveram esta percepção. Em termos de conflitos de competência, a maioria confirmou pouca frequência de atividades exclusivas da Polícia Militar sendo executadas por policiais civis. O mesmo não

se pode dizer das atividades exclusivas da Polícia Civil. Estas variáveis são indicadores da percepção mais crítica dos entrevistados da Polícia Civil com relação aos benefícios produzidos pela política de integração.

Além disso, na percepção dos entrevistados civis, houve um prejuízo maior para a sua corporação do que para as outras organizações envolvidas pela política estudada. O Gráfico 6 demonstra esta tendência.

Dos civis, 32% consideraram a sua organização como a mais prejudicada no processo de integração entre todas as organizações envolvidas. Por outro lado, mais da metade de todos os policiais civis (61%) respondeu que não houve organização mais prejudicada, informando alto grau de legitimidade da po-

Tabela 7 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre a possibilidade de a PM realizar o trabalho da PC

Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Possibilidade de a PM realizar o trabalho da PC	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Aumentou	751	40,5	137	48,1	888	41,5
Não se alterou	1.021	55,1	130	45,6	1.151	53,8
Diminuiu	61	3,3	12	4,2	73	3,4
Não sabe/não respondeu	20	1,1	6	2,1	26	1,2
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

Tabela 8 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a possibilidade de a PC realizar o trabalho da PM após implantação da política de integração das polícias

Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Possibilidade de a PC realizar o trabalho da PM	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Aumentou	21	16,7	325	18,8	7	11,9	34	15,0	387	18,1
Não se alterou	89	70,6	1.153	66,8	38	64,4	166	73,5	1.446	67,6
Diminuiu	13	10,3	225	13,0	12	20,3	23	10,2	273	12,8
Não sabe/não respondeu	3	2,4	24	1,4	2	3,4	3	1,3	32	1,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

lítica. Embora este percentual bastante alto, quase 1/3 (um terço) do total de entrevistados civis percebeu mais prejuízos para a Polícia Civil. Houve maior frequência de críticas à política de integração por parte de delegados (40,7%) do que dos demais servidores da Polícia Civil (30,1%). Desse modo, muitos delegados viram mais prejuízos em função da política de integração das polícias, embora a maioria dessa carreira (54,2%) preferiu se posicionar de maneira neutra, dizendo que não houve organização mais prejudicada.

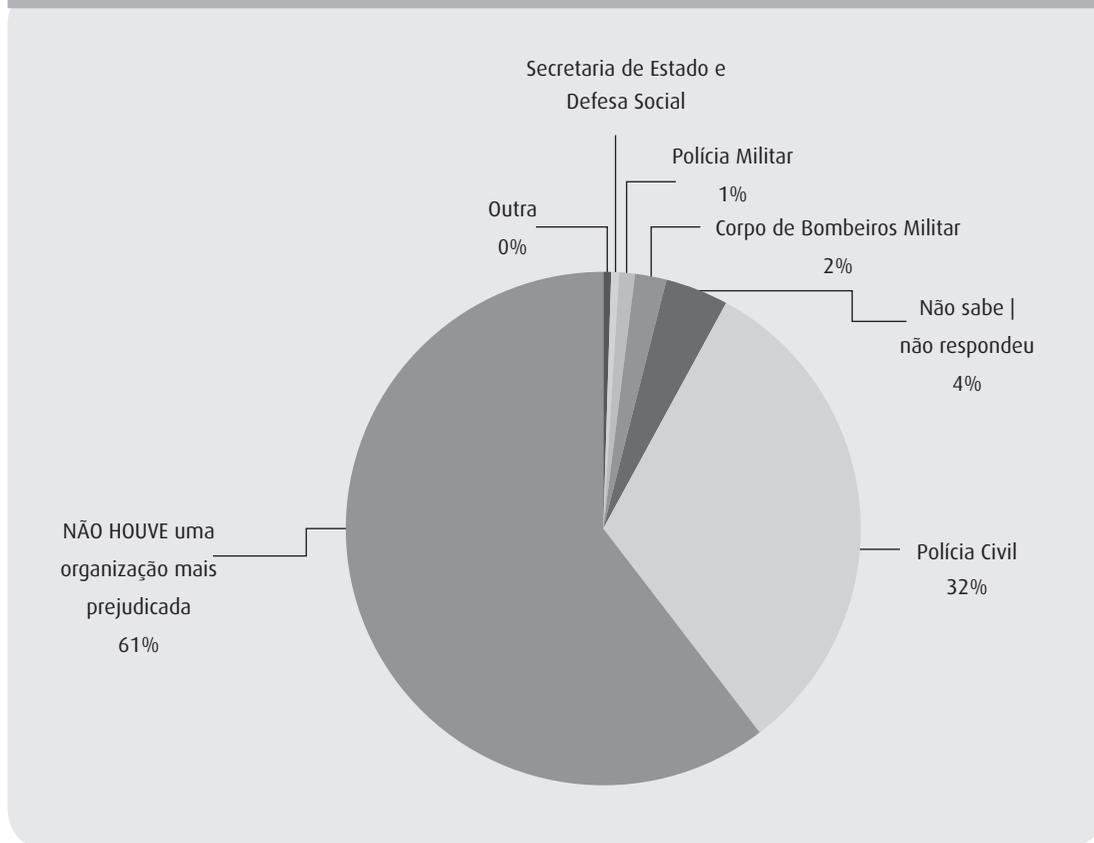
Entre os militares, a maioria também não percebeu organização mais prejudicada. Conforme mostra o Gráfico 7, 84% dos entrevistados consideraram não haver organização mais prejudicada pela política de integração. Para 8% houve mais prejuízos para a Polícia Militar do que para o restante das organizações. Com relação aos benefícios, também observou-se essa mesma tendência de neutralidade das opiniões, isto é, a maioria dos entrevistados das duas corporações considerou homogeneidade em termos de benefícios.

**Tabela 9 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a organização mais prejudicada pela política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Organização mais prejudicada	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil		N. abs.	%
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%		
Polícia Militar	7	5,6	149	8,6	0	0,0	3	1,3	159	7,4
Polícia Civil	1	0,8	48	2,8	24	40,7	68	30,1	141	6,6
Secretaria de Estado e Defesa Social	0	0,0	2	0,1	0	0,0	0	0,0	2	0,1
Corpo de Bombeiros	2	1,6	32	1,9	1	1,7	4	1,8	39	1,8
Não houve uma organização mais prejudicada	115	91,3	1.444	83,6	32	54,2	143	63,3	1.734	81,1
Outra	1	0,8	8	0,5	0	0,0	0	0,0	9	0,4
Não sabe/não respondeu	0	0,0	44	2,5	2	3,4	8	3,5	54	2,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Gráfico 6 - Distribuição dos policiais civis entrevistados, segundo opinião sobre a organização mais prejudicada pela implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

Do total dos policiais militares e civis entrevistados, 68,2% afirmaram que não houve uma organização mais beneficiada do que as outras. Mas 36,1% dos entrevistados da Polícia Civil consideraram que a Polícia Militar foi a mais beneficiada entre as organizações (Tabela 10).

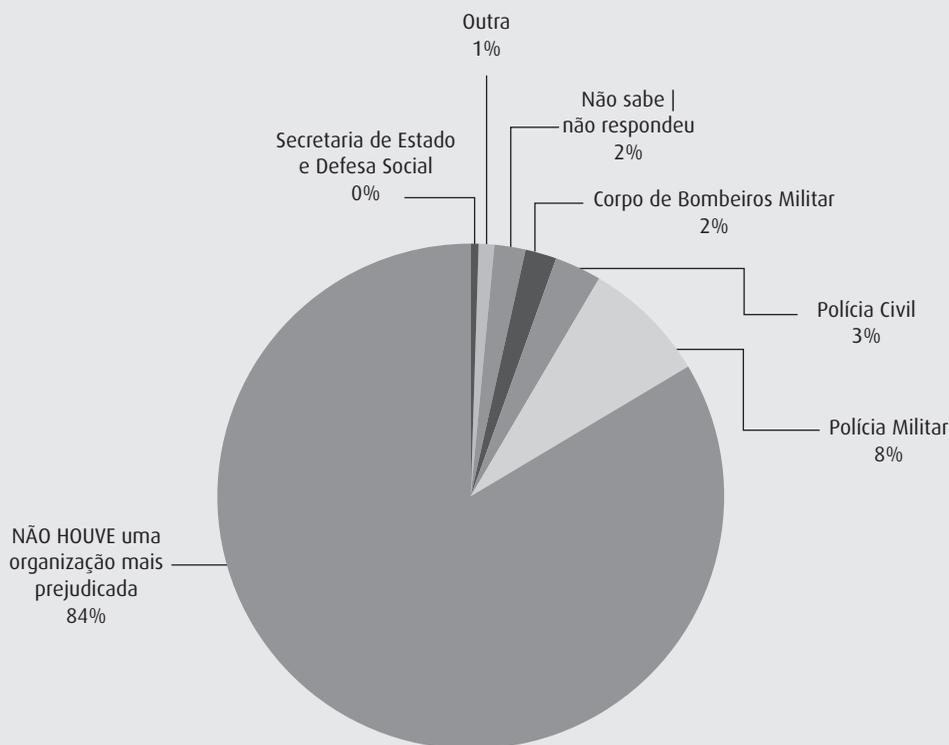
Na Tabela 11, os dados comprovam a tendência de os entrevistados civis serem menos otimistas com relação aos resultados da política de integração: 30,5% dos delegados e 37,6% dos servidores nas demais carreiras perceberam parcialidade em relação aos benefícios recebi-

dos, uma vez que a Polícia Militar foi, na visão desta parcela dos policiais civis, a mais beneficiada entre todas as organizações envolvidas.

### Considerações finais

A política de integração das polícias em Minas Gerais conseguiu bons resultados no que se refere à institucionalização do trabalho articulado entre as organizações no período analisado. Essa institucionalização foi alcançada pela implantação de novos arranjos institucionais que fomentaram e delimitaram a integração das polícias em várias dimensões, a saber: nas

**Gráfico 7 - Distribuição dos policiais militares entrevistados, segundo opinião sobre a organização mais prejudicada pela implantação da política de integração das polícias Estado de Minas Gerais- 2009/2010**



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

informações criminais; nas áreas geográficas de atuação; no planejamento operacional; no ensino; e na correição. Um complexo arcabouço de atividades cooperadas foi estruturado, substanciado em um sofisticado emaranhado de novas nomenclaturas e siglas que passaram a fazer parte da dinâmica do sistema policial no Estado (Sids, Igesp, Aisp, Sicods, TPI).

Pode-se afirmar que esse arcabouço institucional constitui uma manifestação de estruturas de governança, envolvendo instâncias colegiadas com representação paritária das

polícias e da Seds com o intuito de viabilizar o funcionamento das estruturas criadas. Houve uma intensa formalização de procedimentos, com a elaboração de normas conjuntas, resoluções e decretos.

Analisando-se, por sua vez, a percepção dos policiais mineiros acerca da política de integração, constata-se ampla legitimidade, com maior destaque para os policiais militares, em especial os oficiais. Entre os policiais civis, praticamente 2/3 dos entrevistados manifestaram aprovação da política de integração.

**Tabela 10 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre as condições de infraestrutura de sua organização após implantação da política de integração das Polícias Estado de Minas Gerais – 2009/2010**

Organização mais beneficiada	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Polícia Militar	115	6,2	103	36,1	218	10,2
Polícia Civil	157	8,5	4	1,4	161	7,5
Secretaria de Estado e Defesa Social	148	8,0	20	7,0	168	7,9
Corpo de Bombeiros	20	1,1	0	0,0	20	0,9
Não houve uma organização mais prejudicada	1.311	70,8	148	51,9	1.459	68,2
Outra	57	3,1	1	0,4	58	2,5
Não sabe/não respondeu	45	2,4	9	3,2	54	2,5
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepsesp/PUC Minas.

Embora tenha sido verificado que a política de integração das polícias em Minas Gerais alcançou elevado grau de institucionalização, principalmente na dimensão da estruturação e formalização de novos procedimentos, o processo encontra sérias dificuldades para se consolidar. Os interesses corporativos não foram superados pelos arranjos estruturais e formais implantados, persistindo focos crônicos de resistência aos diversos projetos implantados. Persiste a desconfiança na relação entre as respectivas organizações, o que tem impossibilitado a plena objetivação do processo, que, por sua vez, dificulta sua sedimentação ao longo do tempo. O pequeno avanço da integração na área de ensino é revelador de como o processo ainda é percebido enquanto ameaça à identidade das respectivas organizações policiais.

O fenômeno manifesta-se também na questão do não compartilhamento dos dados contidos no sistema PCNet, pertencente à Polícia Civil. A insatisfação da Polícia Militar com o fato é notória, ao passo que a Polícia Civil utiliza esse procedimento como trunfo diante da supremacia política alcançada pela PMMG no processo. Eis, inclusive, a principal objeção explicitada por segmento expressivo da Polícia Civil, praticamente 1/3 da corporação, à política de integração implementada pelo governo mineiro. Os policiais civis interpretam que a Polícia Militar foi a organização mais beneficiada com a política, da mesma maneira que apontam a Polícia Civil como a que foi mais prejudicada.

Além disso, nos últimos anos alguns eventos ocorridos no âmbito político recrudesceram a disputa organizacional entre as polícias. Em

**Tabela 11 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a organização mais beneficiada pela política de integração**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Organização mais prejudicada	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Polícia Militar	11	8,7	104	6,0	18	30,5	85	37,6	218	10,2
Polícia Civil	15	11,9	142	8,2	1	1,7	3	1,3	161	7,5
Secretaria de Estado e Defesa Social	13	10,3	135	7,8	6	10,2	14	6,2	168	7,9
Corpo de Bombeiros	0	0,0	20	1,2	0	0,0	0	0,0	20	0,9
Não houve uma organização mais prejudicada	80	63,5	1.231	71,3	32	54,2	116	51,3	1.459	68,2
Outra	6	4,8	51	3,0	0	0,0	1	0,4	58	2,7
Não sabe/não respondeu	1	0,8	44	2,5	2	3,4	7	3,1	54	2,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

2010 foram aprovadas emendas à Constituição do Estado de Minas Gerais, sendo a primeira delas de reincorporação dos delegados de Polícia às carreiras jurídicas do Executivo estadual. Meses depois, a segunda emenda concedeu *status* jurídico-militar aos oficiais da PMMG, inovação sem precedentes no sistema policial brasileiro. As representações sindicais da Polícia Civil têm questionado judicialmente a constitucionalidade dessa mudança de *status* dos oficiais da PMMG, sob a alegação de que a atividade de policiamento ostensivo não necessita da obrigatoriedade da formação jurídica. Outra conquista da Polícia Civil ocorreu meses depois, também

obtida pela PMMG, qual seja, a transformação das carreiras de base em carreiras de nível superior. Já em 2011, as negociações salariais das polícias com o novo governo tiveram desfechos diferentes. Enquanto as entidades de classe da PMMG aceitaram o percentual de reajuste, de mais de 100% escalonado nos quatro anos de governo, as da PCMG recusaram o reajuste e decidiram entrar em greve.

A conjuntura nacional também não tem sido favorável à integração das polícias. Desde a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, surgiu uma pro-

posta alternativa à configuração do sistema policial brasileiro: a constituição, no âmbito dos Estados, de duas polícias de ciclo completo, diferenciadas pelos tipos de crimes que seriam competentes para atuar. Ou seja, lançou-se a ideia de que as polícias militares se ocupassem do patrulhamento e investigação de crimes menos graves, enquanto as polícias civis tratariam de crimes mais graves. Esse cenário pode ser considerado favorável para determinadas mudanças em curso na PMMG, desde a já citada obrigatoriedade do bacharelado em Direito para seus oficiais, até o incremento significativo de suas estruturas de inteligência policial.

Por outro lado, a Polícia Civil tem tentado romper o acordo tácito subjacente à política de integração, que preconiza a paridade salarial entre as instituições policiais. As lutas pelo retorno dos delegados de Polícia às carreiras jurídicas do Executivo estadual, pelo nível superior para o ingresso das carreiras de base (investigador e escrivão de polícia) e, finalmente, a recusa de reajuste idêntico ao da PMMG são claros indícios dessa tentativa da Polícia Civil em se diferenciar cada vez mais da Polícia Militar. A PMMG age no sentido inverso, de forma a não romper o pretenso tratamento igualitário entre as Polícias Militar e Civil, com padrões remuneratórios similares. Em suma, enquanto a Polícia Civil pretende reafirmar um *status* profissional superior

calcado na função investigativa, a Polícia Militar segue persistindo na paridade e no incremento de suas ações no campo da inteligência policial, para que numa eventual mudança do aparato institucional da segurança pública esteja em condições de se transformar em uma instituição de ciclo completo.

A integração das polícias em Minas Gerais não está sedimentada e não há garantia de que os arranjos institucionais criados sejam capazes de minimizar os confrontos corporativos, ao contrário do que havíamos previsto em artigo anterior. (SAPORI; ANDRADE, 2008). Os mecanismos de governança adotados não foram suficientes para superar as desconfianças entre as organizações, como chegamos a acreditar em uma primeira avaliação.

A mais audaciosa experiência em curso no Brasil de integração das polícias completa oito anos de execução com nítidos indícios de esgotamento. Tal fato nos leva a problematizar a capacidade de políticas de segurança pública de atenuarem os efeitos perversos oriundos da frouxa articulação do sistema policial brasileiro. As sérias limitações da política de integração remetem-nos à constatação de que se fazem necessárias mudanças substantivas no arcabouço institucional do sistema policial, a começar do artigo 144 da Constituição Federal.

1. Os dados empíricos apresentados nesse artigo são oriundos do relatório da pesquisa *Percepção da Política de Integração, conforme demanda da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais ao Crisp/UFMG e com participação do Centro de Pesquisas em Segurança Pública da PUC Minas*.
2. As cidades-sede das Risps são: Belo Horizonte, Contagem, Vespasiano, Juiz de Fora, Uberaba, Lavras, Divinópolis, Governador Valadares, Uberlândia, Patos de Minas, Montes Claros, Ipatinga, Barbacena, Curvelo, Teófilo Otoni, Unaí, Pouso Alegre e Poços de Caldas.
3. A análise apresentada nesse item baseou-se em pesquisa coordenada por Zilli (2009).

## Referências bibliográficas

ANDRADE, S.; S. C. **Polícia bipartida**: uma reflexão sobre o sistema policial mineiro. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, Belo Horizonte, 2006.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1977.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance** – policy networks, governance, reflexivity and accountability. Maidenhead Open University Press, 1997.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453, set.-dez. 2008.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

Zilli, F. **Avanços e limites do processo de integração dos órgãos de defesa social em Minas Gerais**: uma avaliação da metodologia IGESP. CRISP/UFMG, 2009.

# Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais

Luis Flávio Saporí e Scheilla C. Andrade

## Resumen

**Desafios de la gobernanza del sistema policial en Brasil: el caso de la política de integración de las policías en Minas Gerais**

*El artículo se propone analizar los resultados alcanzados por la política de integración de las policías ejecutada por el gobierno de Minas Gerais en el período de 2003 a 2010. A partir de un amplio análisis documental y la realización de entrevistas cualitativas y de un sondeo, se pretendió averiguar el grado de institucionalización obtenido por la referida política pública. La principal conclusión del estudio es que a pesar de la elevada sofisticación de la estructura de gobernanza implantada en los sectores de información, enseñanza, corrección, áreas de actividad y planificación operacional, con una amplia legitimidad ante las policías civiles y militares, el antagonismo corporativo entre las policías ha persistido.*

**Palabras clave:** Minas Gerais; Gobernanza; Integración.

## Abstract

**Challenges to governance in Brazil's police system: the case of the policy to integrate police forces in the state of Minas Gerais**

*This article aims to analyze the results of the policy to integrate police forces carried out by the Minas Gerais State government from 2003 to 2010. Based on a far-reaching analysis of documents, qualitative interviews, and a survey, it seeks to assess how far the above-mentioned public policy managed to institutionalize its results. The study's main conclusion is that despite the high degree of sophistication of the structure of governance put in place in such areas as information technology, teaching, correction, operational areas and operational planning, and the project's significant legitimacy for civil and military police forces, antagonism between the police forces has continued to exist.*

**Keywords:** Minas Gerais; Governance; Integration.

**Data de recebimento:** 31/10/2012

**Data de aprovação:** 23/01/2013



# Vitimização dos policiais militares e civis no Brasil

## Marcelo Ottoni Durante

*Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1997), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001) e doutorado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2008).*

*Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal de Viçosa.*

*✉ Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – MG – Brasil*

*✉ modurante71@gmail.com*

## Almir Oliveira Junior

*Mestre em Sociologia e doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Foi bolsista da Capes na University of Texas at Austin em 2002 e pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG e professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Atualmente é técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, onde trabalha principalmente com a temática da segurança pública.*

*✉ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília – DF – Brasil*

*✉ almir.junior@ipea.gov.br*

### Resumo

*O artigo apresenta uma análise da vitimização dos profissionais de segurança pública no Brasil, especialmente os policiais militares e civis, focando 10 categorias distintas de vitimização: baleados, vítimas de violência física, ameaçados, vítimas de acidentes de trânsito em serviço, discriminados de forma geral e discriminados por serem policiais, humilhados por colegas de trabalho, vítimas de desrespeito aos seus direitos trabalhistas, vítimas de assédio sexual por superior hierárquico e vítimas de acusação injusta de prática de ato ilícito. Além de identificar a prevalência das situações de vitimização, vamos buscar também identificar os principais fatores relacionados à vitimização dentro de uma perspectiva social. O artigo utilizou os dados coletados pela pesquisa “O que Pensam os Profissionais de Segurança Pública no Brasil”, realizada em 2009, por meio da Rede de Educação à Distância, administrada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, que coletou respostas de policiais civis e militares de todo o Brasil. Esperamos com este artigo trazer subsídios para as ações realizadas no âmbito do SUSP no sentido da valorização dos profissionais de segurança pública, lhes fornecendo condições mais seguras de trabalho e um ambiente de trabalho onde se tenha mais certeza sobre a relação entre aquilo que se executa e os possíveis resultados a serem alcançados.*

### Palavras-Chave

*Vitimização, Policiais, Violência, Criminalidade*

A situação da insegurança pública no Brasil é um problema reconhecido internacionalmente. Além de se destacar como um dos países mais violentos do mundo, o Brasil possui também índices altos de avaliação negativa da população em relação ao trabalho da polícia.<sup>1</sup> Diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade no país, o governo federal iniciou uma série de medidas visando mudar este quadro a partir da criação do *Sistema Único de Segurança Pública (Susp)*, em 2003.<sup>2</sup> Tendo como pressuposto o estabelecimento de um ambiente institucional democrático de negociação e consenso sobre interesses, metas e objetivos, o Susp visou estabelecer padrões ideais para articulação sistêmica das organizações de segurança pública, implantação de um sistema de gestão pautado no monitoramento dos resultados alcançados, estruturação de um ambiente de trabalho nas organizações de segurança pública, com condições de propiciar o alcance de resultados efetivos no problema da insegurança, e promoção das ações e políticas de segurança pública promotoras da difusão dos princípios da cidadania e dos direitos humanos.

As ideias e projetos defendidos no contexto desta mudança das estratégias de policiamento utilizadas para enfrentar o problema da segurança pública no Brasil externalizaram uma preocupação com a insegurança da população brasileira e a necessidade de promover a

cidadania e fortalecer o acesso da população brasileira a condições de vida com segurança, dignidade e respeito aos direitos humanos. Contudo, existe o outro lado da moeda. Será que a mesma ênfase foi atribuída para garantir também aos policiais condições de trabalho que lhes permitissem alcançar os tão almejados resultados de forma segura e o acesso a condições de vida e de trabalho dignas?

Acreditamos que uma das possíveis razões para a discussão em relação às condições de trabalho dos policiais ter sido incipiente, que se concentra, quando ocorre, apenas em questões salariais, é o fato de as organizações de segurança pública serem instituições muito fechadas, de modo que a sociedade não sabe com precisão o que ocorre no dia-a-dia de trabalho dos seus membros e como as atividades são planejadas e executadas. Contudo, a urgência de tratar o tema do risco e da vitimização dos policiais tornou-se relevante por causa do impacto do aumento acelerado da criminalidade urbana, que estabelece a necessidade de se superar o hiato de conhecimento na área (MINAYO, 2006).

Neste artigo é feita uma discussão sobre a situação da vitimização dos profissionais de segurança pública no Brasil, especialmente os policiais militares e civis, focando dez categorias distintas de vitimização: baleados; vítimas de violência física; ameaçados; vítimas de acidentes

de trânsito em serviço; discriminados de forma geral; discriminados por serem policiais; humilhados por colegas de trabalho; vítimas de desrespeito aos seus direitos trabalhistas; vítimas de assédio sexual por superior hierárquico; e vítimas de acusação injusta de prática de ato ilícito. Além de identificar a prevalência das situações de vitimização, busca-se também identificar os principais fatores relacionados à vitimização dentro de uma perspectiva social. Neste esforço, têm-se como pano de fundo a teoria das atividades rotineiras, exposta por Cohen e Felson (1979) e a teoria defendida por Hindelang, Gottfredson e Garofalo (1978), que mostra como diferentes estilos da vida das pessoas estão associados a distintas chances de serem vitimadas.

Espera-se com este artigo trazer subsídios para as ações realizadas no âmbito do Susp, no sentido da valorização dos profissionais de segurança pública, lhes fornecendo condições mais seguras de trabalho e um ambiente de trabalho onde se tenha mais certeza sobre a relação entre aquilo que se executa e os possíveis resultados a serem alcançados.

### Subsídios teóricos

A análise aqui apresentada dos fatores determinantes da vitimização dos profissionais de segurança pública fundamenta-se em dois estudos que buscam relacionar o comportamento das pessoas ao aumento da chance de elas serem vitimadas: a *teoria dos estilos de vida*; e a *teoria das atividades rotineiras*.

Para Hindelang, Gottfredson e Garofalo (1978), as diferenças no risco de vitimização estão associadas a distintos estilos de vida das pessoas, que devem ser compreendidos como

rotinas das atividades do seu dia-a-dia, incluindo atividades profissionais (trabalho, escola, cuidar da casa, etc.) e de lazer. Ou seja, com uma abordagem centrada nas características comportamentais das vítimas, os autores apontam para os fatores que determinam uma exposição mais intensa dos indivíduos à atuação de agentes criminosos. Por exemplo, pessoas jovens, homens, solteiros, pobres e descendentes de africanos teriam maiores riscos de serem vitimados por crimes contra a pessoa do que as pessoas velhas, ricas, casadas, mulheres e descendentes de europeus. Isto ocorreria porque o primeiro grupo teria uma tendência maior para ficar fora de casa, especialmente à noite, participar de atividades públicas envolvendo muitas pessoas desconhecidas quando estavam fora de casa e se associar com pessoas que teriam o perfil de serem ofensores em potencial.

Cohen e Felson (1979), por meio da teoria das atividades rotineiras, propuseram que os crimes envolveriam, necessariamente, a convergência no tempo e no espaço de ofensores motivados, um alvo disponível e a ausência de um guardião para prevenir o crime. Enquanto a maioria das teorias buscava associar mudanças da incidência de crimes apenas com alterações no número de ofensores em potencial, esta teoria leva em conta também a disponibilidade do alvo e a ausência do guardião. Segundo Cohen e Felson, no mundo moderno houve um aumento considerável do número de alvos disponíveis e uma diminuição no número de guardiões. Ocorreu uma mudança na rotina de atividades do dia-a-dia, colocando-as longe da família e da casa, além de um aumento no número de bens portáteis e fáceis de serem carregados pelas pessoas. Focada nas circunstâncias em que acontecem os crimes, essa

perspectiva pode ser complementar à dos estilos de vida. Para fins deste estudo, o policial é tratado não como guardião, mas sim como vítima em potencial, levando em consideração os ambientes e as situações que ele enfrenta.

Trazendo estas teorias para a realidade da vitimização dos profissionais de segurança pública, podemos propor que também entre os policiais existiriam alguns grupos que têm maior chance de serem vitimados em função do seu comportamento. Por exemplo, os policiais que atuam em regiões mais violentas teriam maior chance de serem vítimas de violência física, pelo simples fato de existir uma maior probabilidade de terem de atuar em confronto direto com delinquentes. Por outro lado, os policiais com família estabelecida, casados e com filhos teriam menos chance de serem vitimados pois teriam menor propensão a atuar colocando em risco a sua vida.

No presente trabalho, será utilizado um modelo de análise descritivo, que estipulará os impactos previstos de cada item analisado como fator determinante da vitimização dos profissionais de segurança pública, tendo como parâmetro de reflexão os argumentos defendidos pelas duas teorias discutidas. Propõe-se a agregação das dez categorias de vitimiza-

ção trabalhadas em quatro grandes grupos em função de uma semelhança na dinâmica do impacto provocado pelos fatores analisados.

As duas teorias trabalhadas, quando foram criadas, tiveram como foco de explicação as situações de vitimização da população por incidentes de violência física. Partindo deste ponto de vista, na explicação da vitimização dos policiais por incidentes de violência física, a teoria elaborada por Hindelang, Gottfredson e Garofalo indica que os policiais mais novos, homens, solteiros, pobres e pardos ou negros seriam os mais vitimados, enquanto a teoria elaborada por Cohen e Felson indica que os policiais que atuam em regiões mais violentas, em postos na hierarquia organizacional que lhes colocam para atuar em possíveis confrontos diretos e com muito tempo de experiência profissional seriam os mais vitimados.

Além destes pontos retirados diretamente das teorias, podemos supor ainda que os policiais sem religião e menos educados seriam mais vitimados em função dos seus estilos de vida. Aqueles que possuem amigos e parentes policiais e os que participam de conselhos comunitários de segurança pública seriam menos vitimados, pois possuem um privilégio em rela-

### Quadro 1 - Modalidades de vitimização contempladas no estudo

Grupos	Categorias de vitimização
Violência física	Baleado; violência física; ameaçado; assédio sexual
Violência moral	Humilhado; discriminado geral; discriminado por ser policial; acusado injustamente
Acidente de trânsito	Vítima de acidente de trânsito
Falta de amparo legal	Direitos desrespeitados

Fonte: Elaborado pelos autores.

ção ao acesso aos guardiões. No caso dos amigos e parentes policiais, o policial possui dentro do círculo de convivência pessoas que são capacitadas para serem guardiões e que têm acesso direto aos recursos das instituições policiais. No caso dos policiais que participam das atividades de conselhos comunitários de segurança pública, a própria população atuaria como um guardião para o policial, informando-o a respeito de perigos iminentes e cedendo espaço para protegê-lo no caso de algum confronto.

A única exceção neste modelo explicativo para explicar a vitimização dos policiais por incidentes de violência física seria a predominância de vítimas femininas nos casos de assédio sexual por superior hierárquico, pois não só predominam nas instituições de segurança pública os superiores do sexo masculino como, de modo geral, na nossa sociedade as mulheres predominam como vítimas de casos de assédio sexual. Por fim, resta destacar ainda a necessidade de utilizar o tempo do curso de formação como uma variável de controle, em que a dinâmica prevista é que quanto maior o período de formação, maior seria o conhecimento do policial para enfrentar as situações do dia-a-dia de trabalho de forma menos arriscada.

Na ausência de um amparo teórico específico para a explicação da incidência da vitimização em relação aos demais tipos de vitimização analisados – vítimas de acidentes de trânsito, vítimas de violência moral e falta de amparo legal para atuação profissional – decidiu-se partir para a explicação destas formas de vitimização com a mesma proposta utilizada para explicar a violência física. Os policiais mais novos, homens, solteiros, pobres, sem religião, menos educados e pardos ou negros

não só se colocariam em situações mais arriscadas em relação à vitimização por incidentes de violência física, como também dirigiriam de forma mais arriscada e pertenceriam a um grupo que ocuparia uma posição menos valorizada socialmente, levando ao aumento da chance de serem mais discriminados, humilhados, acusados injustamente e terem seus direitos trabalhistas desrespeitados.

Novamente, as mulheres foram colocadas em uma situação de exceção, sendo mais vitimadas por discriminações e humilhações, uma vez que ocupariam uma posição menos valorizada socialmente. Por outro lado, os policiais que atuam em regiões mais violentas, em postos na hierarquia organizacional que lhes colocam para atuar em confronto direto com os delinquentes e com muito tempo de experiência profissional seriam os mais vitimados por estas outras formas de vitimização, pois viveriam situações mais frequentes de trabalho que levariam à sua incidência.

## Metodologia

Nas análises foram utilizados dados da pesquisa “O que Pensam os Profissionais de Segurança Pública no Brasil”, realizada em 2009. Este levantamento, aplicado por meio da Rede de Educação à Distância, administrada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, coletou respostas de 64.130 profissionais, sendo policiais civis (4.720), militares (40.502), federais (215), rodoviários federais (333), peritos não ligados à Polícia Civil (360), bombeiros militares (5.957), agentes penitenciários (4.312) e guardas civis municipais (7.731).<sup>3</sup> São focalizados, neste estudo, principalmente, os policiais civis e militares entrevistados, pois são os atores mais capazes de informar sobre os fatores que influenciam nesta mudança cultural que caracteriza a transição dos

modelos de policiamento no Brasil, promovida pela implantação do Susp. A análise aqui apresentada restringe-se à situação de vitimização dos policiais militares e civis.

Foram estudadas dez categorias distintas de vitimização: baleados; vítimas de violência física; ameaçados; vítimas de acidentes de trânsito em serviço; discriminados de forma geral; discriminados por serem policiais; humilhados por colegas de trabalho; vítimas de desrespeito aos seus direitos trabalhistas; vítimas de assédio sexual por superior hierárquico; e vítimas de acusação injusta de prática de ato ilícito. Como fatores determinantes da vitimização, trabalhou-se com as variáveis gênero, raça, idade, estado civil, renda, possui imóvel próprio, grau de instrução, religião, possui amigos ou parentes policiais, posto hierárquico que ocupa na polícia, participação em atividades de conselhos comunitários, tempo de trabalho na polícia, tempo de duração do curso de formação para policial, região geográfica onde atua e se atua em capital, município de região metropolitana, município com população acima de 50 mil habitantes ou município com menos de 50 mil habitantes. Ou seja, partiu-se da ideia de que a vitimização não se distribui de forma aleatória nos grupos pesquisados, mas está atrelada a determinados fatores que a potencializam.

Foi realizada uma análise a partir da técnica de regressão logística binária multivariada, testando os fatores relacionados a cada um destes dez tipos de vitimização. A variável dependente nestas regressões é a variável vitimização, tendo como resposta: 0 – nunca foi vitimado e 1 – foi vitimado. Assim, vale salientar que não estamos avaliando o impacto dos fatores determinantes na incidência da vitimização em termos do seu

número, mas apenas em termos de já ter ocorrido ou não. A análise de regressão logística revelava, para cada fator analisado, qual grupo social tem mais chance de ser vitimado. Assim, por exemplo, ao se avaliar o impacto da variável gênero na possibilidade de o policial ter sido baleado, a regressão mostra se o homem e a mulher possuem a mesma chance de serem vitimados e, caso isso não ocorra, quanto é diferente essa chance.

### Fatores relacionados à vitimização

Nesta seção é feita uma análise do perfil dos fatores relacionados à vitimização dos policiais para cada uma das dez categorias de vitimização definidas anteriormente, conforme estipulado pelo modelo de regressão logística.

#### *Violência física*

- *Gênero* – O policial do sexo masculino tem mais chance do que a policial de ser baleado, ser ameaçado e ser vítima de outras formas de violência física. Por outro lado, a policial mulher tem mais chance do que o policial homem de ser vítima de assédio sexual.
- *Idade* – Os policiais mais novos têm mais chance do que os mais velhos de serem baleados, ameaçados, assediados sexualmente e vítimas de outras formas de violência física.
- *Raça* – Os policiais civis pardos e pretos possuem maior chance do que os brancos de serem baleados ou ameaçados e os pardos, exclusivamente, têm mais chance do que os brancos de serem assediados sexualmente. Os policiais militares pretos apresentam probabilidade maior do que os brancos de serem baleados e os policiais militares pardos têm mais chance do que os brancos de serem ameaçados.
- *Renda* – Os policiais militares mais pobres têm mais chance do que os policiais militares

mais ricos de serem baleados ou assediados sexualmente. Os policiais civis mais pobres possuem maior chance do que os mais ricos de serem baleados ou vítimas de outras formas de violência física.

- *Possui imóvel próprio* – Os policiais que não possuem imóvel próprio têm mais chance do que os que possuem imóvel próprio de serem baleados, ameaçados, assediados sexualmente ou vítimas de outras formas de violência física.
- *Religião* – Os policiais militares sem religião têm mais chance do que os policiais militares que possuem alguma religião de serem baleados. Por outro lado, os policiais civis sem religião possuem maior chance do que os policiais civis que possuem alguma religião de serem baleados, ameaçados ou assediados sexualmente.
- *Posto hierárquico* – Os policiais militares lotados em postos hierárquicos mais baixos têm mais chance do que aqueles em postos hierárquicos mais altos de serem baleados, assediados sexualmente, ameaçados ou vítimas de outras formas de violência física. Já os policiais civis lotados em postos mais baixos possuem mais chance do que os policiais civis lotados em postos hierárquicos mais altos de serem baleados.
- *Tempo de trabalho na polícia* – Os policiais com maior período de tempo de trabalho na polícia têm mais chance do que aqueles com menor tempo de trabalho na polícia de serem baleados, ameaçados, assediados sexualmente ou vítimas de outras formas de violência física.
- *Região geográfica onde atua profissionalmente* – Os policiais militares que trabalham no Nordeste têm mais chance do que os policiais militares lotados nas demais regiões de serem baleados ou assediados sexualmente. Por outro lado, os policiais civis que trabalham no Sudeste possuem maior chance do que os policiais civis

lotados nas demais regiões de serem assediados sexualmente. Por fim, os policiais civis que trabalham nas Regiões Sudeste ou Nordeste têm mais chance do que aqueles lotados nas demais regiões de serem baleados.

- *Característica da cidade onde atua profissionalmente* – Os policiais civis que trabalham nas capitais têm mais chance do que os policiais civis que trabalham nas demais cidades de serem baleados ou assediados sexualmente. Os policiais militares que trabalham nas capitais ou nas regiões metropolitanas possuem maior chance do que aqueles que trabalham nas demais cidades de serem baleados ou assediados sexualmente. Por fim, os policiais militares que trabalham na região metropolitana têm mais chance do que os que trabalham nas demais cidades de serem vítimas de violência física.

Sinteticamente, é possível afirmar que os fatores mais presentes na explicação da vitimização por incidentes de violência física nas Polícias Militar e Civil foram ser policial homem, novo, não possuir imóvel próprio ou ter muito tempo de trabalho na polícia. Cabe salientar que, especificamente no caso dos assédios sexuais, conforme previsto, as mulheres policiais são as mais vitimadas. Em segundo plano, de forma não tão presente, verifica-se também que os policiais pretos ou pardos, pobres, sem religião, lotados em postos hierárquicos mais baixos e que atuam no Sudeste ou Nordeste nas capitais ou regiões metropolitanas são os mais vitimados. Por fim, observa-se que ter amigos ou familiares policiais não os protege da vitimização por incidentes de violência física, assim como ser casado, participar de conselhos comunitários, ter maior grau de instrução ou ter passado por cursos de formação com maior carga horária.

## Violência moral

- *Gênero* – A policial mulher tem mais chance do que o policial homem de ser discriminada de forma geral (racismo, orientação sexual, convicções religiosas ou ideias políticas) ou de ser acusada injustamente. Por outro lado, especificamente na Polícia Civil, a mulher tem mais chance do que o homem também de ser humilhada.
- *Idade* – Os policiais militares mais novos têm mais chance do que os policiais militares mais velhos de serem humilhados, discriminados de forma geral, discriminados por serem policiais ou acusados injustamente. Por outro lado, os policiais civis mais novos têm mais chance do que os mais velhos de serem discriminados apenas por serem policiais.
- *Raça* – Os policiais pardos e pretos possuem mais chance do que os brancos de serem humilhados, discriminados de forma geral, discriminados por serem policiais ou acusados injustamente.
- *Renda* – Os policiais militares mais pobres têm mais chance do que os policiais militares mais ricos de serem discriminados de forma geral ou discriminados por serem policiais. Os policiais civis mais pobres possuem mais chance do que os policiais civis mais ricos de serem humilhados, discriminados de forma geral, discriminados por serem policiais ou acusados injustamente.
- *Possui imóvel próprio* – Os policiais que não possuem imóvel próprio têm mais chance do que aqueles que possuem imóvel próprio de serem humilhados, discriminados de forma geral, discriminados por serem policiais ou acusados injustamente.
- *Ter amigos policiais* – Os policiais militares que não possuem amigos policiais têm maior

chance do que aqueles que possuem amigos policiais de serem humilhados, discriminados de forma geral ou discriminados por serem policiais.

- *Tempo de trabalho na polícia* – Os policiais com maior período de tempo de trabalho na polícia têm mais chance do que os aqueles com menor tempo de trabalho na polícia de serem humilhados, discriminados de forma geral, discriminados por serem policiais ou acusados injustamente.

- *Região geográfica onde atua profissionalmente* – Os policiais militares que trabalham no Nordeste têm mais chance do que os policiais militares lotados nas demais regiões de serem humilhados ou discriminados de forma geral. Por outro lado, os policiais civis que trabalham no Sudeste possuem maior chance do que os lotados nas demais regiões de serem humilhados, discriminados por serem policiais ou acusados injustamente. Por fim, os policiais militares que trabalham nas regiões Sudeste ou Nordeste têm mais chance do que os policiais militares lotados nas demais regiões de serem discriminados por serem policiais

- *Característica da cidade onde atua profissionalmente* – Os policiais civis que trabalham nas capitais têm mais chance do que os policiais civis que trabalham nas demais cidades de serem discriminados de forma geral. Os policiais militares que trabalham nas capitais ou nas regiões metropolitanas têm mais chance do que os policiais militares que trabalham nas demais cidades de serem humilhados, discriminados por serem policiais ou acusados injustamente. Por fim, os policiais civis que trabalham na região metropolitana ou na capital possuem mais chance do que os que trabalham nas demais cidades de serem discriminados por serem policiais.

Sinteticamente, pode-se afirmar que os fatores mais presentes na explicação da vitimização por incidentes de violência moral nas Polícias Militar e Civil foram ser policial preto ou pardo, não possuir imóvel próprio, atuar nas Regiões Nordeste ou Sudeste ou ter muito tempo de trabalho na polícia. Em segundo plano, de forma não tão presente, verifica-se também que as policiais mulheres, novas, pobres, com amigos policiais e que atuam nas capitais ou regiões metropolitanas são as mais vitimadas. Por fim, observa-se que ter familiares policiais não os protege da vitimização por incidentes de violência moral, assim como ser casado, participar de conselhos comunitários, atuar em posto mais alto na hierarquia, ter maior grau de instrução, ter religião ou ter passado por cursos de formação com maior carga horária.

#### ***Acidente de trânsito***

- *Gênero* – O policial homem tem mais chance do que a policial mulher de ser vítima de acidente de trânsito.
- *Idade* – O policial mais novo tem mais chance do que o policial mais velho de ser vítima de acidente de trânsito.
- *Raça*: O policial civil preto ou pardo tem mais chance do que o policial civil branco de ser vítima de acidente de trânsito, mas o mesmo não ocorre entre os policiais militares.
- *Grau de instrução* – O policial civil com baixo grau de instrução tem mais chance do que o policial civil com alto grau de instrução de ser vítima de acidente de trânsito, mas o mesmo não ocorre entre os policiais militares.
- *Possui imóvel próprio* – O policial militar que não possui imóvel próprio tem mais chance do que aquele que não possui imóvel próprio de ser vítima de acidente de trânsito, mas o mesmo não ocorre entre os policiais civis.

- *Religião* – O policial militar que não tem religião possui mais chance do que o policial militar que tem religião de ser vítima de acidente de trânsito, mas o mesmo não ocorre entre os policiais civis.
- *Posto hierárquico* – O policial militar que trabalha em postos mais baixo na hierarquia tem mais chance do que o policial militar que trabalha em postos mais altos da hierarquia de ser vítima de acidente de trânsito, mas o mesmo não ocorre entre os policiais civis.
- *Tempo de trabalho na polícia* – Os policiais com maior período de tempo de trabalho na polícia têm mais chance do que aqueles com menor tempo de trabalho na polícia de serem vítimas de acidente de trânsito.
- *Característica da cidade onde atua profissionalmente* – O policial militar que trabalha nas capitais ou em municípios de região metropolitana tem mais chance do que o policial militar que trabalha em outros municípios de ser vítima de acidente de trânsito, mas o mesmo não ocorre entre os policiais civis.

Sinteticamente, é possível afirmar que os fatores mais presentes na explicação da vitimização por acidente de trânsito nas Polícias Militar e Civil foram ser homem, novo e ter muito tempo de trabalho na polícia. Em segundo plano, de forma não tão presente, identifica-se também que os policiais pardos e pretos, com baixo grau de instrução, sem imóvel próprio, sem religião, atuando em postos baixos na hierarquia e nas capitais ou regiões metropolitanas são os mais vitimados. Por fim, observa-se que ter familiares ou amigos policiais não os protege da vitimização por acidentes de trânsito, assim como ser casado, ter alta renda, participar de conselhos comunitários, ter passado por cursos de formação com maior carga horária ou atuar nas regiões Sul, Norte ou Centro-Oeste.

### **Direitos desrespeitados**

- *Idade* – O policial mais novo tem mais chance do que o mais velho de ser vítima de desrespeito aos seus direitos.
- *Renda* – O policial mais pobre tem mais chance do o mais rico de ser vítima de desrespeito aos seus direitos.
- *Possui imóvel próprio* – O policial que não possui imóvel próprio tem mais chance do que o que possui imóvel próprio de ser vítima de desrespeito aos seus direitos.
- *Ter amigos policiais* – O policial militar que não possui amigos policiais tem mais chance do que aquele que possui amigos policiais de ser vítima de desrespeito aos seus direitos, mas o mesmo não ocorre entre os policiais civis.
- *Ter familiares policiais* – O policial civil que não possui familiares policiais tem mais chance do que aquele que possui familiares policiais de ser vítima de desrespeito aos seus direitos, mas o mesmo não ocorre entre os policiais militares.
- *Duração do curso de formação* – O policial militar que realizou curso de formação de curta duração tem mais chance do que o policial militar que realizou curso de formação de longa duração de ser vítima de desrespeito aos seus direitos, mas o mesmo não ocorre entre os policiais civis.
- *Tempo de trabalho na polícia* – Os policiais com maior período de tempo de trabalho na polícia têm mais chance do que aqueles com menor tempo de trabalho na polícia de serem vítimas de desrespeito aos seus direitos.
- *Região geográfica* – Os policiais militares que atuam no Nordeste têm mais chance do que os policiais militares que atuam nas demais regiões de serem vítimas de desrespeito aos seus direitos. Os policiais civis que atuam no Sudeste têm mais chance de serem vítimas

de desrespeito aos seus direitos do que aqueles que atuam nas demais regiões.

- *Característica da cidade onde atua profissionalmente* – O policial militar que trabalha nas capitais ou em municípios de região metropolitana tem mais chance do que o policial militar que trabalha em outros municípios ser vítima de desrespeito aos seus direitos.

Sinteticamente, pode-se afirmar que os fatores mais presentes na explicação da vitimização por desrespeito aos direitos na polícia militar e na polícia civil foram ser novo, pobre, não possuir imóvel próprio, ter muito tempo de trabalho na polícia e atuar nas regiões Nordeste ou Sudeste. Em segundo plano, de forma não tão presente, observa-se também que os policiais que não possuem amigos ou familiares policiais, os que passaram por processos de formação mais curtos e os que atuam nas capitais ou regiões metropolitanas são os mais vitimados. Por fim, verifica-se que os fatores ser mulher, solteiro, preto ou pardo, com baixo grau de instrução, sem religião, atuando em baixos postos na hierarquia profissional ou não participar em conselhos comunitários de segurança não promovem a vitimização por desrespeito aos direitos.

### **Conclusão**

Um primeiro ponto a ser destacado é o altíssimo grau de vitimização dos profissionais de segurança pública, aqui representados pelos policiais civis e militares. Entre os militares, 27% foram vitimados por violência física, 5% baleados, 46% ameaçados, 66% discriminados por serem policiais, 61% humilhados por colegas de trabalho, 28% vítimas de acusação injusta da prática de ato ilícito e 60% vítimas de desrespeito aos seus direitos trabalhistas. Entre os policiais civis,

21% foram vitimados por violência física, 4% baleados, 48% ameaçados, 57% discriminados por serem policiais, 55% humilhados por colegas de trabalho, 27% vítimas de acusação injusta da prática de ato ilícito e 53% vítimas de desrespeito aos seus direitos trabalhistas.

Ao buscar as causas destas vitimizações, descobrimos que dinâmicas explicativas são distintas para cada tipo de vitimização. No entanto, encontramos alguns padrões a serem ressaltados. Na explicação das vitimizações por violência física, englobando os baleados, ameaçados, assediados sexualmente ou vítimas de outras formas de violência física, os fatores mais presentes como determinantes das vitimizações foram o gênero, a idade, a condição econômica do policial e o tempo de experiência profissional. Estas mesmas causas também apareceram como determinantes da explicação da vitimização por acidentes de trânsito, com exceção da condição econômica do policial. Por outro lado, na explicação das vitimizações por violência moral, englobando a humilhação por colegas de trabalho, a acusação injusta de prática de ato ilícito e as discriminações de forma geral e também pelo fato de ser policial, os fatores mais presentes para as vitimizações foram a condição econômica do policial, a região geográfica de atuação, o tempo de experiência profissional e a raça do policial. Estas mesmas causas apareceram também na explicação das vitimizações por desrespeito aos direitos trabalhistas dos policiais, sendo necessário apenas trocar a raça pela idade como fator determinante.

Outro ponto que também merece destaque refere-se aos fatores que não mostraram uma relação entre eles e a situação da vitimização. No caso das situações de vitimização por violência

física, ter amigos ou familiares policiais, ser casado, atuar em conselho comunitário de segurança pública, ter alto grau de instrução ou ter passado por curso de formação para ser policial com longo período de duração não protegem os policiais da vitimização. Estas mesmas causas apareceram também como fatores não relacionados à vitimização por incidentes de violência moral, sendo que neste tipo de vitimização verificou-se, ainda, que os policiais com alguma religião e aqueles que ocupam postos superiores na hierarquia também não são menos vitimados do que os demais. A identificação de que a educação – tanto geral, em termos em grau de educação, quanto específica, em termos de curso de formação profissional – não está relacionada a uma redução da vitimização dos policiais, evidencia que estes processos, atualmente, não têm tido como foco este tema ou o abordam de forma equivocada.

Estes resultados da análise dos casos de vitimização permitem concluir que, conforme estipulado por Hindelang, Gottfredson e Garofalo (1978) e Cohen e Felson (1979), de fato a vitimização, mesmo a de policiais, está relacionada a fatores sociais: concentra-se em grupos específicos e está ligada a uma dinâmica da relação entre presença de ofensor e disponibilidade do alvo. Os grupos de policiais mais vitimados se delimitam especialmente em função da sua situação econômica, gênero, idade e raça. A má condição econômica do policial tanto está associada à promoção de um comportamento de risco que facilita sua vitimização por incidentes de violência física, ameaça e acidentes de trânsito, quanto o coloca em um grupo que é mais vitimado por discriminações, humilhações por colegas de trabalho, acusações injustas de práticas de atos ilícitos e situações de desrespeito aos seus

direitos trabalhistas. Já a idade do policial aparece associada à promoção de um comportamento de risco que facilita sua vitimização por incidentes de violência física, ameaça e acidentes de trânsito. O gênero aparece colocando o homem como ator que incrementa seu risco de vitimização em função do seu comportamento e a mulher como ator que, em muitas situações, é a vítima preferencial. A raça, da mesma forma que a condição econômica do policial, também delimita um grupo que é mais vitimado por discriminações, humilhações por colegas de trabalho, acusações injustas de práticas de atos ilícitos e situações de desrespeito aos seus direitos trabalhistas. Por outro lado, o fator tempo de experiência profissional está relacionado à questão da disponibilidade do alvo e a região geográfica de atuação do profissional relaciona-se à questão da presença do ofensor, pois as regiões Nordeste e Sudeste são as que concentram a maior parte das ocorrências registradas pelas polícias no Brasil.

O reconhecimento de que a chance de o policial se tornar vítima é maior em alguns grupos específicos de policiais e não está distribuída aleatoriamente entre eles cria a obrigação de os

processos de formação dos policiais buscarem discutir entre os policiais, especialmente entre os mais vitimados, a necessidade de mudar certas práticas culturalmente enraizadas que aumentam sua chance de serem vitimados. Outro aspecto a ressaltar é que os processos de alocação de efetivo também devem considerar este fato, pois seria uma clara demonstração de desvalorização da vida colocar um policial com o perfil comportamental que incrementa a sua chance de ser vitimado em situações e regiões que também contribuem no mesmo sentido. Por fim, resta destacar também a importância dos procedimentos operacionais padrão (POP) para a solução deste problema da vitimização. O espaço de interferência destas práticas culturalmente enraizadas que aumentam a chance do policial ser vitimado é diretamente proporcional ao tamanho do espaço de autonomia do policial para fazer o que bem entende no enfrentamento das situações durante suas práticas profissionais. Quanto mais existir um processo de profissionalização da atuação dos profissionais a partir da definição do que deve ser feito em cada situação enfrentada, menor será o impacto destas questões culturais e sociais na determinação da vitimização dos policiais.

- 
1. *Dados do Ipea (2012) mostram que a maioria da população brasileira tem muito medo de crimes como assassinato e assalto a mão armada e que o grau de confiança nas instituições policiais é baixo.*
  2. *A criação do Sistema Único de Segurança Pública foi objeto do plano do governo Lula, em 2003, mas somente foi instituído legalmente em 2012.*
  3. *Para mais detalhes e informações sobre o levantamento, ver Soares, Rolim e Ramos (2009).*

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Justiça. **Consulta Nacional aos Profissionais de Segurança Pública**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2003.

COHEN, L.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine approach. **American Sociological Review**, n. 46, v.5, p.505-524, 1979.

DURANTE, M. O. Fatores determinantes da posição assumida pelos profissionais de segurança pública diante da transição dos modelos de policiamento. In: SANTOS, J. V. T. dos; TEIXEIRA, A. N. (Orgs.). **Conflitos sociais e perspectivas da paz**. 1 ed. Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda., 2012.

HINDELANG, M., GOTTFREDSON, M., GAROFALO, J. Victims of personal crime. Cambridge: Ballinger, 1978

IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social –**

**SIPS**, 2010, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6186&Itemid=33](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6186&Itemid=33)>.

MINAYO, M. C. **Estudo comparativo sobre riscos profissionais, segurança e saúde ocupacional dos policiais civis e militares do Rio de Janeiro**. Relatório final de pesquisa – Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, Ministério da Justiça, 2006.

ROCK, P.; DOWES, D. **Understanding deviance**. Oxford UK, 2007.

SOARES, L. E.; ROLIM, M.; RAMOS, S. **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil – Consulta aos profissionais de segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

VOLD, G.; BERNARD, T.; SNIPES, J. **Theoretical criminology**. New York: Oxford University Press, 2002.

## APÊNDICE

## Resultados da regressão logística para identificar os fatores relacionados à vitimização dos policiais por incidentes de violência física

Fatores promotores da vitimização			Baleados				Violência física				Ameaçados			
Dimensão	Categorias de análise		PM		PC		PM		PC		PM		PC	
	Referência	Categoria	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Gênero	Mulher	Homem	1,96	0,00	1,35	0,00	1,18	0,00	0,84	0,00	1,31	0,00	0,96	0,00
Idade	Acima de 40 anos	18 a 25 anos	-0,54	0,00			0,40	0,00	0,69	0,00	0,47	0,00	0,28	0,00
		26 a 30 anos	-0,26	0,00	1,14	0,00	0,48	0,00	0,47	0,00	0,49	0,00	0,34	0,00
		30 a 35 anos	0,10	0,00	0,47	0,00	0,35	0,00	0,46	0,00	0,26	0,00	0,42	0,00
		36 a 40 anos	0,10	0,00	0,37	0,00	0,17	0,00	0,20	0,00	0,05	0,00	-0,14	0,00
Raça	Branco	Preto	0,07	0,01	1,14	0,00	-0,03	0,04					0,29	0,00
		Pardo			0,59	0,00	-0,06	0,00			0,07	0,00	0,19	0,00
		Outras	0,12	0,04					0,36	0,00	0,16	0,00	0,39	0,00
Estado civil	Outra situação (viúvos, etc.)	Solteiro	-0,18	0,00	-0,47	0,00	-0,15	0,00	-0,68	0,00	-0,23	0,00	-0,22	0,00
		Casado / união estável	-0,20	0,00	-0,32	0,00			-0,53	0,00	-0,09	0,00	-0,18	0,00
Grau de instrução	Superior completo	Até médio incompleto	0,53	0,00	1,09	0,00	-0,05	0,01			-0,25	0,00	-0,89	0,00
		Médio completo	0,24	0,00	0,19	0,03	-0,08	0,00			-0,12	0,00		
		Superior incompleto	0,33	0,00			0,10	0,00			0,02	0,04	0,22	0,00
Renda	Acima de R\$ 3.000	Até R\$ 1.000	0,62	0,00	1,42	0,00	-0,18	0,00	1,06	0,00	-0,57	0,00		
		R\$ 1.000 a R\$ 2.000	0,17	0,00	-0,39	0,00	-0,20	0,00	0,56	0,00	-0,42	0,00	0,16	0,00
		R\$ 2.000 a R\$ 3.000	0,12	0,00	-0,96	0,00	-0,06	0,00	0,24	0,00	-0,23	0,00		
Imóvel Próprio	Não tem	Tem	-0,06	0,00			-0,15	0,00	-0,17	0,00	-0,15	0,00	-0,21	0,00
		Religião	Outra religião	Não tem religião	0,06	0,01	1,11	0,00						
		Católica		-0,18	0,00	1,13	0,00	-0,18	0,00			-0,12	0,00	-0,16
Amigos policiais	Nenhum amigo é policial	Todos					0,47	0,00	-1,43	0,00	0,44	0,00	0,81	0,00
		Maioria	-0,11	0,00	0,73	0,00	0,10	0,00	0,72	0,00	0,13	0,00	0,45	0,00
		Minoria	-0,18	0,00	0,54	0,00	-0,15	0,00	0,49	0,00	-0,20	0,00	0,13	0,01
Familiares policiais	Mais de um é policial	Nenhum			0,26	0,00	-0,12	0,00			-0,11	0,00	0,14	0,00
		Apenas um					-0,13	0,00			-0,10	0,00	0,19	0,00
Posto hierárquico	PM (oficiais) / PC (perito)	PM (cabo / soldado) / PC (delegado)	0,39	0,00	-0,47	0,00	0,66	0,00	1,01	0,00	0,50	0,00	1,84	0,00
		PM (sargento / subtenente) / PC (agente)	0,28	0,00	0,59	0,00	0,58	0,00	1,06	0,00	0,37	0,00	1,39	0,00
		PM (capitão / tenente / aspirante)	0,42	0,00			0,33	0,00						
Participação conselho comunitário	Existe conselho e não participa	Existe conselho e participa	0,24	0,00			0,30	0,00	0,26	0,00	0,40	0,00	0,31	0,00
		Não existe conselho			-0,36	0,00	-0,17	0,00	-0,12	0,00	-0,23	0,00	-0,14	0,00
Duração Curso de formação	Acima 12 meses	Até 3 meses	-0,42	0,00			-0,10	0,00	-1,15	0,00	0,08	0,00	-0,48	0,01
		3 a 6 meses	-0,22	0,00					-0,94	0,00	0,08	0,00	-0,48	0,01
		6 a 12 meses	-0,31	0,00					-1,08	0,00	0,07	0,00	-0,55	0,00
Tempo de trabalho na instituição	Acima de 20 anos	Até 5 anos	-1,90	0,00	-2,55	0,00	-0,90	0,00	-1,60	0,00	-0,85	0,00	-1,43	0,00
		6 a 10 anos	-0,74	0,00	-1,04	0,00	-0,33	0,00	-0,90	0,00	-0,25	0,00	-0,56	0,00
		11 a 15 anos	-0,45	0,00	-1,02	0,00	-0,17	0,00	-0,27	0,00	-0,14	0,00	-0,10	0,03
		16 a 20 anos	-0,33	0,00			-0,09	0,00	0,12	0,02	-0,03	0,04		
Região Geográfica	Sul	Norte					-0,30	0,00	0,39	0,00	-0,34	0,00	0,51	0,00
		Nordeste	-0,21	0,00	0,87	0,00	-0,49	0,00			-0,62	0,00	0,30	0,00
		Centro Oeste					-0,49	0,00	0,32	0,00	-0,63	0,00	0,13	0,02
		Sudeste	0,19	0,00	0,88	0,00	-0,50	0,00	0,33	0,00	-0,60	0,00	0,28	0,00
Cidade onde trabalha	Interior menos de 50 mil habitantes	Capital	0,79	0,00	0,22	0,01	-0,10	0,00	-0,11	0,01	-0,67	0,00	-0,69	0,00
		RM	0,78	0,00			0,07	0,00	-0,20	0,00	-0,35	0,00	-0,46	0,00
		Interior mais de 50 mil habitantes	0,29	0,00					0,21	0,00	-0,19	0,00	-0,29	0,00
		Constant	-4,73	0,00	-24,39	0,99	-1,71	0,00	-1,57	0,00	0,02	0,65	-0,95	0,00

Fonte: Consulta Nacional aos Profissionais de Segurança Pública, Senasp/PNUD, 2009.  
Resultados da análise (elaboração própria).

## Resultados da regressão logística para identificar os fatores relacionados à vitimização dos policiais por incidentes de violência moral

Dimensão	Fatores promotores da vitimização		Humilhados				Discriminação geral			
	Categorias de análise		PM		PC		PM		PC	
	Referência	Categoria	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Gênero	Mulher	Homem			-0,38	0,00	-1,80	0,00	-1,61	0,00
Idade	Acima de 40 anos	18 a 25 anos	0,44	0,00	0,15	0,03	0,15	0,00	0,24	0,00
		26 a 30 anos	0,36	0,00	0,17	0,00	0,12	0,00	0,20	0,00
		30 a 35 anos	0,21	0,00	0,28	0,00	0,08	0,00	0,63	0,00
		36 a 40 anos	0,11	0,00	0,16	0,00				
Raça	Branco	Preto	-0,09	0,00	0,25	0,00	0,64	0,00	0,64	0,00
		Pardo	-0,09	0,00	0,09	0,00	0,08	0,00	0,29	0,00
		Outras			0,23	0,00	0,16	0,00		
Estado civil	Outra situação (viúvos, etc.)	Solteiro	-0,12	0,00			-0,27	0,00	0,14	0,00
		Casado / união estável					-0,08	0,00	0,11	0,01
Grau de instrução	Superior completo	Até médio incompleto	-0,47	0,00	-0,42	0,00	-0,38	0,00		
		Médio completo	-0,45	0,00	-0,36	0,00	-0,38	0,00	-0,15	0,00
		Superior incompleto								
Renda	Acima de R\$ 3.000	Até R\$ 1000			1,10	0,00	0,27	0,00	0,54	0,02
		R\$ 1.000 a R\$ 2.000			0,09	0,00	0,09	0,00		
		R\$ 2.000 a R\$ 3.000								
		Tem	-0,15	0,00	-0,24	0,00	-0,15	0,00	-0,24	0,00
Possui imóvel próprio	Não tem	Não tem reliquião	-0,10	0,00	-0,11	0,00	-0,53	0,00	-0,44	0,00
Religião	Outra religião	Católica	-0,36	0,00	-0,53	0,00	-0,72	0,00	-0,68	0,00
		Todos	-0,19	0,00	-0,68	0,00				
		Maioria	-0,15	0,00	0,27	0,00	-0,15	0,00	0,30	0,00
Amigos policiais	Nenhum amigo é policial	Minoria	-0,14	0,00	0,09	0,03	-0,17	0,00	0,23	0,00
		Nenhum	-0,07	0,00	-0,16	0,00	-0,09	0,00	-0,13	0,00
		Apenas um	-0,05	0,00	-0,09	0,00	-0,09	0,00	-0,08	0,01
Familiares policiais	Mais de um familiar é policial	PM (cabo / soldado) / PC (delegado)	0,49	0,00					0,44	0,00
Posto hierárquico	PM (oficiais) PC (perito)	PM (sargento / subtenente) / PC (agente)	0,61	0,00					0,42	0,00
		PM (capitão / tenente / aspirante)	0,43	0,00						
		Existe conselho e participa	0,23	0,00			0,30	0,00		
		Não existe conselho					-0,04	0,00	-0,35	0,00
Participação conselho comunitário	Existe conselho, mas não participa	Até 3 meses	0,20	0,00			-0,11	0,00	0,68	0,00
		3 a 6 meses	0,14	0,00			0,10	0,00	0,75	0,00
		6 a 12 meses	0,05	0,00	-0,42	0,01	0,07	0,00	0,99	0,00
Duração curso de formação	Acima 12 meses	Até 5 anos	-0,83	0,00	-0,42	0,00	-0,73	0,00	-0,62	0,00
		6 a 10 anos	-0,30	0,00	-0,19	0,00	-0,32	0,00	-0,40	0,00
		11 a 15 anos	-0,18	0,00			-0,16	0,00	0,26	0,00
Tempo de trabalho na instituição	Acima de 20 anos	16 a 20 anos	-0,13	0,00	0,50	0,00	-0,15	0,00	0,67	0,00
		Norte	0,27	0,00	-0,15	0,01	0,24	0,00	0,44	0,00
		Nordeste	0,37	0,00	-0,18	0,00	0,26	0,00	0,26	0,00
		Centro Oeste	0,22	0,00	-0,23	0,00	0,05	0,01	0,30	0,00
		Sudeste	0,17	0,00	0,33	0,00	-0,31	0,00	0,25	0,00
Região geográfica	Sul	Capital	0,19	0,00	-0,07	0,02	-0,24	0,00	0,08	0,03
		RM	0,23	0,00	-0,20	0,00	-0,11	0,00	-0,29	0,00
		Interior mais de 50 mil habitantes	0,08	0,00	0,10	0,00	-0,14	0,00		
		Homem	0,42	0,00	0,36	0,00	1,18	0,00	0,67	0,00
		18 a 25	0,21	0,00	0,60	0,00	0,28	0,00		
Característica Cidade onde atua profissionalmente	Interior menos de 50 mil habitantes	26 a 30	0,28	0,00	0,38	0,00	0,31	0,00		
		30 a 35	0,27	0,00	0,36	0,00	0,23	0,00	0,34	0,00
		36 a 40	0,15	0,00	0,39	0,00	0,04	0,01	-0,11	0,01

continua

Fatores promotores da vitimização			Humilhados				Discriminação geral			
Dimensão	Categorias de análise		PM		PC		PM		PC	
	Referência	Categoria	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Gênero	Mulher	Preto			0,26	0,00	0,05	0,00	0,28	0,00
		Pardo	0,06	0,00	0,13	0,00	0,02	0,02	-0,09	0,00
		Outras	0,15	0,00						
Idade	Acima de 40 anos	Solteiro	-0,11	0,00	-0,26	0,00	-0,09	0,00		
		Casado / união estável	0,05	0,00	-0,16	0,00	-0,03	0,03		
Raça	Branco	Até médio incompleto	-0,43	0,00	-0,74	0,00	-0,11	0,00	-0,47	0,01
		Médio completo	-0,33	0,00	-0,58	0,00	-0,13	0,00		
		Superior incompleto	0,10	0,00	0,15	0,00	0,07	0,00	0,44	0,00
Estado civil	Outra situação (viúvos, desquitados)	Até R\$ 1.000	0,12	0,00					0,81	0,00
		R\$ 1.000 a R\$ 2.000			0,62	0,00			-0,25	0,00
		R\$ 2.000 a R\$ 3.000			0,37	0,00	0,25	0,00	-0,24	0,00
Grau de Instrução	Superior Completo	Tem	-0,23	0,00	-0,20	0,00	-0,13	0,00	-0,22	0,00
		Não tem religião	-0,02	0,04	-0,16	0,00			0,11	0,00
		Católica	-0,22	0,00	-0,30	0,00	-0,19	0,00	-0,24	0,00
Renda	Acima de R\$ 3000	Todos	-0,29	0,00	0,95	0,00			1,15	0,00
		Maioria	-0,11	0,00	0,53	0,00	-0,04	0,03	0,36	0,00
		Minoria	-0,12	0,00	0,24	0,00	-0,14	0,00	0,19	0,00
Possui imóvel próprio	Não tem	Minoria	-0,12	0,00	0,24	0,00	-0,14	0,00	0,19	0,00
Religião	Outra religião	Nenhum	-0,09	0,00	0,17	0,00	-0,08	0,00		
		Apenas um			0,08	0,00	-0,08	0,00	0,16	0,00
Amigos policiais	Nenhum amigo é policial	PM (cabo / soldado) / PC (delegado)	0,18	0,00	0,28	0,00			1,09	0,00
		PM (sargento / subtenente) / PC (agente)	0,21	0,00	0,49	0,00			1,13	0,00
		PM (capitão / tenente / aspirante)					0,07	0,02		
Familiares policiais	Mais de um familiar é policial	Existe conselho e participa	0,33	0,00	0,15	0,00	0,22	0,00	0,38	0,00
		Não existe conselho	-0,06	0,00	-0,18	0,00	-0,08	0,00	-0,34	0,00
Posto hierárquico	PM (oficiais) PC (perito)	Até 3 meses	-0,26	0,00	-1,50	0,00			-1,06	0,00
		3 a 6 meses	0,14	0,00	-1,64	0,00			-1,08	0,00
		6 a 12 meses	0,09	0,00	-1,83	0,00	-0,04	0,02	-1,33	0,00
Participação conselho comunitário	Existe conselho, mas não participa	Até 5 anos	-0,39	0,00	-0,60	0,00	-1,16	0,00	-0,88	0,00
		6 a 10 anos	0,13	0,00	-0,44	0,00	-0,31	0,00	-0,29	0,00
		11 a 15 anos	0,12	0,00	-0,21	0,00	-0,08	0,00		
Duração Curso de Formação	Acima 12 meses	16 a 20 anos	-0,04	0,01	-0,10	0,04	-0,04	0,01	0,56	0,00
		Norte	0,10	0,00					0,83	0,00
		Nordeste	0,14	0,00			-0,35	0,00	0,36	0,00
Tempo de trabalho na instituição	Acima de 20 anos	Centro Oeste	-0,12	0,00	-0,37	0,00			0,48	0,00
		Sudeste	0,14	0,00	0,41	0,00	-0,07	0,00	0,82	0,00
		Capital	0,11	0,00	0,15	0,00	0,07	0,00	-0,34	0,00
		RM	0,14	0,00	0,15	0,00	0,20	0,00	-0,35	0,00
Região geográfica	Sul	Interior mais de 50 mil habitantes	0,08	0,00	0,10	0,00	0,11	0,00	-0,09	0,01
		Constant	0,33	0,00	0,84	0,00	-1,45	0,00	-1,76	0,00
Característica cidade onde atua profissionalmente	Interior menos de 50 mil habitantes									

Fonte: Consulta Nacional aos Profissionais de Segurança Pública, SENASP/PNUD, 2009.  
Resultados da análise (elaboração própria).

## Resultados da regressão logística para identificar os fatores relacionados à vitimização dos policiais por acidentes de trânsito

Dimensão	Fatores promotores da vitimização		Acidentes de trânsito			
	Categorias de análise		PM		PC	
	Referência	Categoria	B	Sig.	B	Sig.
Gênero	Mulher	Homem	1,06	0,00	1,05	0,00
Idade	Acima de 40 anos	18 a 25 anos	0,36	0,00	0,53	0,00
		26 a 30 anos	0,38	0,00	0,63	0,00
		30 a 35 anos	0,24	0,00	0,68	0,00
		36 a 40 anos	0,12	0,00	0,42	0,00
Raça	Branco	Preto	-0,16	0,00	0,23	0,00
		Pardo			0,12	0,00
		Outras	0,27	0,00		
Estado civil	Outra situação (viúvos, desquitados)	Solteiro	-0,13	0,00	-0,23	0,00
		Casado / união estável	-0,06	0,00		
Grau de instrução	Superior completo	Até médio incompleto	-0,17	0,00	0,47	0,00
		Médio completo	-0,09	0,00		
		Superior incompleto	0,05	0,00	0,25	0,00
Renda	Acima de R\$ 3.000	Até R\$ 1.000	-0,67	0,00	-0,73	0,03
		R\$ 1.000 a R\$ 2.000	-0,52	0,00	-0,32	0,00
		R\$ 2.000 a R\$ 3.000	-0,18	0,00	-0,19	0,00
Possui imóvel próprio	Não tem	Tem	-0,05	0,00		
Religião	Outra religião	Não tem religião	0,03	0,01	-0,23	0,00
		Católica	-0,07	0,00	-0,18	0,00
Amigos policiais	Nenhum amigo é policial	Todos	0,48	0,00	0,43	0,01
		Maioria	0,10	0,00	0,28	0,00
		Minoria	-0,10	0,00		
Familiares policiais	Mais de um familiar é policial	Nenhum			-0,22	0,00
		Apenas um			-0,10	0,00
Posto hierárquico	PM (oficiais) PC (perito)	PM (cabo / soldado) / PC (delegado)	0,72	0,00	0,57	0,00
		PM (sargento / subtenente) / PC (agente)	0,51	0,00	1,29	0,00
		PM (capitão / tenente / aspirante)				
Participação conselho comunitário	Existe conselho, mas não participa	Existe conselho e participa	0,24	0,00	0,23	0,00
		Não existe conselho	-0,18	0,00	-0,19	0,00
Duração curso de formação	Acima 12 meses	Até 3 meses	-0,13	0,00	-0,76	0,00
		3 a 6 meses	-0,08	0,00	-0,89	0,00
		6 a 12 meses	-0,05	0,00	-0,70	0,00
Tempo de trabalho na instituição	Acima de 20 anos	Até 5 anos	-1,19	0,00	-1,41	0,00
		6 a 10 anos	-0,40	0,00	-0,93	0,00
		11 a 15 anos	-0,11	0,00	-0,68	0,00
		16 a 20 anos	-0,07	0,00	-0,20	0,00
Região geográfica	Sul	Norte	-0,52	0,00	-0,32	0,00
		Nordeste	-0,71	0,00	-0,59	0,00
		Centro Oeste	-0,56	0,00	-0,42	0,00
		Sudeste	-0,55	0,00	-0,26	0,00
Característica cidade onde atua profissionalmente	Interior menos de 50 mil habitantes	Capital	0,39	0,00		
		RM	0,37	0,00	-0,30	0,00
		Interior mais de 50 mil habitantes	0,37	0,00		
		Constant	-1,29	0,00	-1,45	0,00

Fonte: Consulta Nacional aos Profissionais de Segurança Pública, SENASP/PNUD, 2009. Resultados da análise (elaboração própria).

## Resultados da regressão logística para identificar os fatores relacionados à vitimização dos policiais por desrespeito aos direitos

Dimensão	Fatores promotores da vitimização		Direitos desrespeitados			
	Referência	Categorias de análise	PM		PC	
			B	Sig.	B	Sig.
Gênero	Mulher	Homem	0,37	0,00	0,44	0,00
Idade	Acima de 40 anos	18 a 25 anos	0,19	0,00		
		26 a 30 anos	0,19	0,00	0,50	0,00
		30 a 35 anos	0,22	0,00	0,34	0,00
		36 a 40 anos	0,14	0,00	0,20	0,00
Raça	Branco	Preto	-0,14	0,00		
		Pardo	-0,04	0,00	-0,06	0,01
		Outras	0,19	0,00	-0,33	0,00
Estado civil	Outra situação (viúvos, desquitados)	Solteiro	-0,16	0,00	-0,29	0,00
		Casado / união estável	0,13	0,00	-0,12	0,00
Grau de instrução	Superior completo	Até médio incompleto	-0,26	0,00		
		Médio completo	-0,25	0,00	-0,36	0,00
		Superior incompleto	0,13	0,00		
Renda	Acima de R\$ 3.000	Até R\$ 1.000	0,60	0,00	1,83	0,00
		R\$ 1.000 a R\$ 2.000	0,31	0,00	0,40	0,00
		R\$ 2.000 a R\$ 3.000	0,24	0,00	0,35	0,00
Possui imóvel próprio	Não tem	Tem	-0,11	0,00	-0,25	0,00
Religião	Outra religião	Não tem religião				
		Católica	-0,23	0,00	-0,25	0,00
Amigos policiais	Nenhum amigo é policial	Todos	-0,18	0,00	0,72	0,00
		Maioria	-0,18	0,00		
		Minoria	-0,10	0,00	-0,20	0,00
Famíliares policiais	Mais de um familiar é policial	Nenhum	-0,11	0,00	0,09	0,00
		Apenas um	-0,09	0,00	0,10	0,00
Posto hierárquico	PM (oficiais) PC (perito)	PM (cabo / soldado) / PC (delegado)	-0,63	0,00	0,53	0,00
		PM (sargento / subtenente) / PC (agente)	-0,25	0,00	0,33	0,00
		PM (capitão / tenente / aspirante)	-0,20	0,00		
Participação conselho comunitário	Existe conselho, mas não participa	Existe conselho e participa	0,21	0,00	0,20	0,00
		Não existe conselho	0,05	0,00		
Duração curso de formação	Acima 12 meses	Até 3 meses	0,43	0,00	-0,49	0,00
		3 a 6 meses	0,47	0,00	-0,61	0,00
		6 a 12 meses	0,27	0,00	-0,71	0,00
Tempo de trabalho na instituição	Acima de 20 anos	Até 5 anos	-0,99	0,00	-0,52	0,00
		6 a 10 anos	-0,07	0,00	-0,22	0,00
		11 a 15 anos	-0,04	0,02	0,15	0,00
		16 a 20 anos			0,55	0,00
Região geográfica	Sul	Norte	0,40	0,00	-0,42	0,00
		Nordeste	0,60	0,00	-0,13	0,02
		Centro Oeste	0,24	0,00	-0,46	0,00
		Sudeste	0,38	0,00	0,15	0,00
Característica cidade onde atua profissionalmente	Interior menos de 50 mil habitantes	Capital	0,24	0,00		
		RM	0,29	0,00		
		Interior mais de 50 mil habitantes	0,16	0,00	0,09	0,01
		Constant	0,19	0,00	0,06	0,78

Fonte: Consulta Nacional aos Profissionais de Segurança Pública, SENASP/PNUD, 2009.  
Resultados da análise (elaboração própria).

# Vitimização dos policiais militares e civis no Brasil

Marcelo Ottoni Durante e Almir Oliveira Junior

## Resumen

### Victimización de los policías militares y civiles en Brasil

*El artículo presenta un análisis de la victimización de los profesionales de la seguridad pública en Brasil, especialmente los policías militares y civiles, examinando 10 categorías distintas de victimización: baleados, víctimas de violencia física, amenazados, víctimas de accidentes de tránsito en servicio, discriminados de forma general y discriminados por ser policías, humillados por compañeros de trabajo, víctimas de irrespeto a sus derechos laborales, víctimas de acoso sexual por un superior en la jerarquía y víctimas de acusación injusta de comisión de un acto ilícito. Además de identificar la prevalencia de las situaciones de victimización, pretendemos identificar igualmente los principales factores relacionados con la victimización dentro de una perspectiva social. El artículo utilizó los datos recolectados por la investigación "Lo que piensan los profesionales de la seguridad pública en Brasil", realizada en 2009, por medio de la Red de Educación a Distancia, administrada por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, que colectó respuestas de policías civiles y militares de todo Brasil. Esperamos con este artículo contribuir a las actividades realizadas en el ámbito del SUSP en el sentido de valorizar a los profesionales de la seguridad pública, proporcionándoles condiciones más seguras de trabajo y un ambiente laboral donde haya más certeza de la relación entre aquello que se ejecuta y los posibles resultados que haya que alcanzar.*

**Palabras clave:** *Victimización; Policías; Violencia; Criminalidad.*

## Abstract

### Victimization of Military and Civil Police in Brazil

*The article analyzes the different types of victimization suffered by Brazil's public safety professionals, in particular military and civil police forces, and focuses on 10 different categories: victims of shooting, victims of physical violence, victims of threats, victims of traffic accidents while on duty, general discrimination plus discrimination for being law enforcement agents, humiliation by work mates, victims of infringements of their labor rights, victims of sexual harassment by those hierarchically senior to them, and victims of unjust accusation of illicit practice. In addition to identifying the prevalence of such victimization, we seek to identify the major factors associated with victimization from a social perspective. The article drew upon data gathered in the 2009 survey entitled 'What do Public Safety Professionals in Brazil Think', carried out by the National Secretariat for Public Safety's Distance Education Network, which brought together answers given by military and civil police agents throughout Brazil. We hope that this article will underpin activities in the purview of SUSP to raise the value of public safety professionals, providing them with safer working conditions and a working environment where there is greater certainty as to the link between what is carried out and the possible results achieved.*

**Keywords:** *Victimization; Police agents; Violence; Crime.*

**Data de recebimento:** 14/11/2012

**Data de aprovação:** 30/01/2013



# Crescimento econômico e criminalidade: uma interpretação da queda dos crimes no Sudeste e aumento no Norte/Nordeste<sup>1</sup>

**Túlio Kahn**

*Doutor em ciência política pela USP e colaborador da Fundação Espaço Democrático. Foi Coordenador de Análise e Planejamento da SSP-SP, Diretor do DCAASP/MJ no governo FHC, coordenador de pesquisa do ILANUD e pesquisador associado ao NEV-USP.*

*concrim@uol.com.br*

## Resumo

*O artigo procura explicar as tendências criminais recentes no Brasil, em especial as razões da queda da criminalidade no Sudeste e crescimento no Norte/Nordeste na última década. Discute como os indicadores econômicos afetam os crimes patrimoniais, sensação de segurança, disponibilidade de armas e homicídios e como as diferenças de nível e evolução do desenvolvimento econômico das Regiões brasileiras nos últimos anos ajudam a entender a criminalidade atual.*

## Palavras-Chave

*Indicadores; Criminalidade; Desenvolvimento econômico*

## Criminalidade e Riqueza

**A** criminologia já estabeleceu que o nível de criminalidade de determinada região guarda relação não só com a procura (quantidade de criminosos), mas também com a oferta, isto é, com a quantidade de bens disponíveis para serem furtados ou roubados. Em outras palavras, a abundância, se por um lado diminui os motivos para o cometimento de crimes entre os criminosos, por outro, aumenta o número de ocasiões e oportunidades de ganhos com o crime. Além disso, a abundância faz frequentemente com que aumentem as diferenças relativas entre as classes sociais, mesmo que todas estejam em patamares mais elevados de riqueza, despertando frustração e cobiça – em contraste com os locais onde a pobreza é comum a todos.

O nível de criminalidade de determinado local depende, assim, de uma combinação de fatores convergentes, tais como número de ofensores motivados, grau de controle social e fatores de oportunidade. O nível de criminalidade maior (nos crimes contra o patrimônio) dos países mais ricos é um exemplo da influência destes fatores de oportunidade, conforme argumenta recente relatório da Heuni sobre a criminalidade no continente europeu:

Abundância tem um impacto duplo sobre os níveis de criminalidade. Há uma menor demanda por crime nos países mais afluentes.

Fatores motivacionais importantes, tais como desigualdade de renda, insatisfação com rendimentos e desemprego, por exemplo, tendem a ser menores nos países mais afluentes. Se o nível de abundância cresce – e se a nova riqueza adquirida não é tão mal distribuída – o conjunto de ofensores motivados numa dada sociedade diminui. Esta tendência irá contribuir para a redução do nível de criminalidade. Ao mesmo tempo, abundância cresce junto com a propriedade de bens que podem ser roubados com relativa facilidade, e também com um estilo de vida menos “caseiro” que expõe as pessoas a um maior risco de vitimização por desconhecidos. Elevada prosperidade irá convidar a elevados níveis de crimes oportunistas. Abundância, então, atua tanto como um importante fator inibidor de certas formas de crime quanto como um catalizador para outros (DIJK, 2012).

Analisando a literatura e os dados da ONU sobre a relação entre desenvolvimento e criminalidade, Da mesma forma, Del Fratte argumenta que, não obstante diversos estudos tenham analisado o tema, não há uma conclusão clara sobre as consequências do crescimento socioeconômico sobre o crime:

enquanto uma crença tradicional sugere que o progresso tecnológico e uma distribuição mais equânime da riqueza reduzirá os conflitos sociais, outras teorias propõem que crescimento socioeconômico e modernização necessariamente envolverão um aumento nas

taxas de criminalidade, particularmente nos crimes contra a propriedade. Essa teoria está sustentada pela observação de que países desenvolvidos geralmente apresentam mais altas taxas de furto e mais baixas taxas de homicídio do que os países em desenvolvimento (DEL FRATE, 1998),

De modo geral, os crimes violentos contra a pessoa são “*poverty driven*” e diminuem com a redução da pobreza, enquanto os crimes contra a propriedade são em grande parte “*opportunity driven*” e aumentam com o decréscimo da pobreza. (DIJK, 2012).

Baseado neste pressuposto, pode-se dizer que a criminalidade brasileira recente, principalmente a observada no Norte e Nordeste na última década, é fruto não apenas da miséria, mas também do desenvolvimento, ou melhor, de certo tipo de desenvolvimento que se fez rápida e desordenadamente, inchando as periferias dos centros urbanos. Este desenvolvimento trouxe melhorias econômicas e sociais – diminuição do analfabetismo e da mortalidade infantil e aumento da renda média. Mas a reboque, este processo de crescimento e desenvolvimento aglutinou, no entorno dos grandes centros, uma massa de população urbana que convive com riqueza e abundância, beneficia-se parcialmente dela, mas que não se integrou nem tem meios de se integrar aos mercados sofisticados de produção e consumo dos polos desenvolvidos destas cidades.

Quando vista no decorrer de décadas, a relação entre desenvolvimento econômico e crime patrimonial apresenta-se, normalmente, não de maneira linear, mas sim em forma de

“U” invertido: ou seja, o crime patrimonial é baixo nos locais pouco e muito desenvolvidos e elevado nas áreas de nível médio de desenvolvimento.

Esta correlação entre crime patrimonial e renda é visível não apenas ao nível ecológico, mas também em âmbito individual, quando utilizadas as pesquisas de vitimização, que corroboram o mesmo fenômeno em quase todos os locais onde foram aplicadas, em todo o mundo: a vitimização cresce com a escolaridade e renda dos indivíduos.

Lançando mão da pesquisa de vitimização Ilanud de 2002, como pode ser observado a partir da análise das médias e da prevalência de crimes no período de cinco anos, existe uma relação linear entre probabilidade de vitimização e renda: nas famílias que ganhavam até R\$ 400,00 mensais, 39% afirmaram ter sido vítima de pelo menos um dos crimes listados, ao menos uma vez. A porcentagem sobe linearmente até atingir 64%, entre as famílias que com renda mensal superior a R\$ 1.600,00.

Os crimes contra o patrimônio, em resumo, ocorrem onde existe patrimônio para ser subtraído. Como decorrência, eles tendem a acontecer com maior incidência nos Estados mais ricos, nas cidades mais ricas, nos bairros mais ricos e atingir com maior probabilidade as pessoas de renda mais elevada. O crescimento econômico da última década trouxe impacto sobre a criminalidade no país e este impacto foi diferenciado, dependendo do contexto social e econômico prévio da região: queda dos homicídios no Sudeste e aumento dos crimes patrimoniais e homicídios no Norte/Nordeste.

**Tabela 1 - Indicadores econômicos selecionados, segundo grupos de Estados de baixo e alto nível socioeconômico Brasil – 1999-2009**

Grupos de Estados	Renda		PIB 2009	Renda média de todos os trabalhos		Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal	
	1999	2009		1999	2009	2000	2009
Nível socioeconômico baixo	397,25	516,82	34.129,17	729,50	876,44	0,52	0,65
Nível socioeconômico alto	678,29	896,49	242.228,11	1107,89	1280,56	0,65	0,79
<b>Total</b>	<b>490,93</b>	<b>643,38</b>	<b>103.495,48</b>	<b>855,63</b>	<b>1011,14</b>	<b>0,57</b>	<b>0,70</b>
Teste F	0,08	0,00	0,00	0,32	0,05	0,77	0,95

Fonte: IBGE, IPEADATA e Firjan

### Dois diferentes contextos sociais

Quando o crescimento social e econômico brasileiro acelerou na última década, ele gerou impactos diferenciados sobre a criminalidade no país, em função do contexto prévio das diferentes regiões.

Por volta do ano 2000, poderíamos dividir o país em duas grandes regiões, de acordo com o nível socioeconômico dos Estados, com 18 Estados no primeiro grupo, principalmente das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e nove no segundo, especialmente do Sul e Sudeste.

De um lado, havia, então, um grupo de Estados com elevado nível socioeconômico, possuindo alta cobertura de esgoto nas residências, expectativa de vida ao redor dos 75 anos de idade e reduzida porcentagem de analfabetos na população. Do outro, principalmente no Norte e Nordeste, estavam Estados com condições de saneamento precárias, expectativa de vida ao redor dos 71 anos e elevados índices de analfabetismo.

Do ponto de vista econômico também existiam – e ainda persistem – grandes diferenças entre eles: no grupo de baixo nível socioeconômico, a renda, por definição, era menor, assim como o Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB *per capita*, o comércio varejista menos desenvolvido, entre outras diferenças. Nos últimos anos, a renda e a atividade econômica cresceram em ambos os grupos, mas as diferenças continuam significativas.

### Correlatos da renda: *responsive securization* e organização do sistema de justiça criminal

Façamos aqui uma primeira parada para investigar alguns correlatos de renda e suas implicações criminológicas: estudos de vitimização mostram que o uso de mecanismos de autoproteção, principalmente os mais caros e sofisticados, variam com a renda. Assim, nos Estados do grupo de maior renda, também era mais frequente o uso de alarmes contra roubos em residências e outros meca-

nismos de autoproteção, além de contarem com mais recursos para investir no sistema de justiça criminal.

### ***Responsive Securization***

Uma hipótese complementar para explicar o menor aumento da criminalidade no Sudeste e o crescimento no Norte/Nordeste é a da *responsive securization*, que tem sido invocada para explicar a queda generalizada da criminalidade nos países desenvolvidos na última década, utilizando dados de pesquisas de vitimização da ONU. De acordo com esta teoria, mesmo com o aumento da oferta de bens em circulação, a adoção em massa de dispositivos de segurança pela população dos países abastados – alarmes, câmeras, detectores, travas, segurança particular, etc. – fez declinarem as taxas de crimes patrimoniais, especialmente os cometidos por jovens e criminosos oportunistas (DIJK, 2012). Tais dispositivos baratearam de preço com a produção em massa e diversos países obrigam por lei que alvos visados, como automóveis, motocicletas e residências, utilizem estes mecanismos de proteção.

Assim, uma das possíveis razões para a queda ou desaceleração dos crimes patrimoniais no Sudeste brasileiro pode ser o crescimento da segurança pessoal e eletrônica e do uso de estratégias de *opportunity blocking* nestes Estados, onde a renda é mais elevada e a expansão da criminalidade ocorreu anteriormente, a partir da década de 1970. Corroborando os achados de Van Dijk, a análise da relação entre renda familiar e uso de alarme é positiva e significativa, tomando por base dados de vitimização em 90 bairros de São Paulo. Nos Estados do Norte/Nordeste, onde o crescimento

da criminalidade é mais recente, ainda não é habitual o uso destas estratégias preventivas.

Uma evidência disto vem da pesquisa de vitimização nacional de 2010 da Senasp, cujos primeiros dados foram recentemente divulgados. Há uma relação negativa e significativa entre “existência de alarme na residência” e “porcentagem dos respondentes que evitam sair de casa por medo do crime”, mesmo controlando pela renda do Estado, que afeta a possibilidade de compra destes equipamentos. Os Estados do Sul e Sudeste, de criminalidade mais antiga, são os que mais adotam alarmes residenciais – o que explica eventualmente o menor aumento da criminalidade e a menor sensação de insegurança nestas regiões. Norte e Nordeste, onde a onda criminal é mais recente, adotariam menos estes dispositivos de proteção – o que explicaria a intensidade do aumento criminal nestes Estados e a elevada sensação de insegurança.

### ***Sistema de justiça criminal***

A organização do sistema de justiça criminal também varia de acordo com a riqueza local e interfere no relacionamento entre desenvolvimento econômico e criminalidade. Um bom sistema de justiça criminal, capaz de inibir a criminalidade, depende de muitos fatores, sendo que a disponibilidade de recursos nas mãos do poder público estadual é um dos mais relevantes. Assim, nos Estados onde a renda média é maior, também são maiores os recursos para o sistema de justiça criminal (polícia, sistema prisional, etc.) e maiores as taxas de encarceramento e de policiais por habitante. A renda elevada, conforme discutido anteriormente, também impacta no volume

**Tabela 2 - Uso de mecanismo de proteção e indicadores do sistema de justiça criminal, segundo grupos de Estados de baixo e alto nível socioeconômico**  
Brasil – 2000-2011

Grupos de Estados	Residências com alarme (%) 2011	Taxa de impunidade (1) 1999/2000	Taxa de encarceramento (por 100 mil hab.)			Taxa de policiais (por 100 mil hab.) 2000
			2000	2010	2011	
Nível socioeconômico baixo	5,76	1,26	101,92	347,21	349,50	348,51
Nível socioeconômico alto	13,19	0,98	141,90	347,74	370,00	398,27
<b>Total</b>	<b>8,24</b>	<b>1,17</b>	<b>115,25</b>	<b>347,39</b>	<b>356,33</b>	<b>365,09</b>
Teste F	0,38	0,30	0,43	0,05	0,13	0,20

Fonte: Pesquisa de Vitimização Senasp (no prelo), DEPEN e Ministério da Justiça/Senasp

de crimes patrimoniais e tem um efeito independente sobre as taxas de encarceramento.

Existem evidências de que também o sistema de justiça criminal nestes Estados mais desenvolvidos era mais bem organizado no começo da década, uma vez que o sistema de justiça criminal depende em boa parte dos impostos, que são uma função do tamanho da economia local.

### **Crescimento econômico e oportunidades criminais**

Sabemos portanto que, num horizonte temporal mais longo, o crescimento dos roubos e furtos pode ocorrer não apenas em função da deterioração econômica, que afeta a propensão dos criminosos a praticarem mais crimes, mas também como consequência do crescimento rápido e desorganizado da economia e da renda num contexto de subdesenvolvimento social, que atinge a disponibilidade de bens. Este processo parece se aplicar ao caso dos Estados do

Norte e Nordeste, onde verificam-se, simultaneamente, aumento dos crimes patrimoniais e dos homicídios e elevação generalizada da riqueza local em anos recentes, especialmente no Nordeste. Este crescimento, por outro lado, não se fez acompanhar de aumento, no mesmo ritmo, dos indicadores sociais, como educação. Utilizando um conceito clássico da sociologia, podemos chamar este processo de “anomia”.

O ritmo do crescimento social e econômico, como é sabido, foi mais intenso nesta última década justamente nos Estados de baixo nível socioeconômico, mesmo porque os patamares anteriores eram muito baixos, o que, em geral, contribuiu para mudanças relativas mais acentuadas. Ambos os grupos cresceram em termos absolutos, mas no primeiro foram maiores a redução das desigualdades, o crescimento do PIB, o incremento do comércio e o aumento da renda da população, inclusive pelo impacto do crescimento da renda por meio do Programa Bolsa Família.

Tabela 3 - Variação dos indicadores econômicos, segundo grupos de Estados de baixo e alto nível sócio econômico

Brasil – 2000/2010

Em porcentagem

Grupos de Estados	PIB	Comércio	Renda	Renda média de todos os trabalhos	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	Índice de Gini
Nível socioeconômico baixo	138,28	125,24	158,93	24,91	24,92	-17,01
Nível socioeconômico alto	126,22	78,20	134,12	16,58	22,08	-14,32
<b>Total</b>	<b>134,26</b>	<b>109,56</b>	<b>150,66</b>	<b>22,13</b>	<b>23,98</b>	<b>-16,11</b>

Fonte: IBGE e Firjan

Tabela 4 - Taxas e variação dos indicadores criminais, segundo grupos de Estados de baixo e alto nível socioeconômico

Brasil – 1997-2011

Grupos de Estados	Taxa de roubo de veículos (por 100 mil hab.)		Variação da taxa de roubo de veículos (%) 1997/2010	Taxa de homicídios dolosos (por 100 mil hab.)			Variação da taxa de homicídios dolosos (%)	
	1997	2010		1999	2010	2011	1999/2010	1999/2011
Nível socioeconômico baixo	7,16	186,35	2500,93	23,27	26,94	27,48	15,76	18,07
Nível socioeconômico alto	54,62	194,86	256,73	24,05	18,03	22,03	-25,03	-8,38
<b>Total</b>	<b>22,98</b>	<b>189,18</b>	<b>723,12</b>	<b>23,53</b>	<b>23,97</b>	<b>25,66</b>	<b>1,86</b>	<b>9,06</b>
Teste F	0,00	0,12	0,00	0,53	0,13	0,27	0,19	0,15

Fonte: Senasp, Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Também quanto ao perfil da incidência criminal, vale notar que existiam originariamente diferenças relevantes entre os dois grupos de Estados, principalmente com relação aos crimes contra o patrimônio, que variam conforme a renda local: se as taxas de homicídio eram similares no final dos anos 1990, a taxa de roubo de veículos

era bastante superior nos Estados de maior nível socioeconômico. Uma década depois, os crimes contra o patrimônio mantiveram-se estáveis no grupo de alto nível socioeconômico, mas dispararam naquele de baixo nível socioeconômico. O crescimento rápido da renda nas áreas de baixo nível socioeconômico trouxe um aumento da

oferta de bens subtraíveis, ainda mais atrativos no meio de uma população pouco escolarizada e com indicadores sociais ruins.

Na última década, as taxas de homicídio aumentaram 15,7% na área mais pobre do país e diminuíram 25,0% na mais rica. A taxa de roubo de veículos cresceu 2.500% no primeiro grupo, contra 257% no segundo.

### Sensação de segurança

As pesquisas de vitimização trazem também dados importantes para mensurar a sensação de segurança da população, variável subjetiva que intermedia, entre outras, a relação entre vitimização patrimonial e uso de arma de fogo e outros mecanismos de proteção.

Não obstante eventuais incongruências, os dados dos Estados brasileiros parecem sugerir que um aumento rápido e intenso da criminalidade em determinado local afeta de forma linear a sensação de insegurança da população: quanto maior a variação percentual dos crimes de homicídio e roubo na última década no Estado, mais elevada é a sensação de insegurança da

população. Ao que parece, não é o nível absoluto que assustou os habitantes dos Estados do Norte/Nordeste, mas sim a novidade e a velocidade do crescimento relativo da criminalidade na década. Diferentemente dos moradores das grandes capitais do Sul e Sudeste, já acostumados com níveis elevados de criminalidade desde pelo menos os anos 1980, os habitantes do Norte e Nordeste foram surpreendidos pelo aumento da criminalidade na última década.

Uma das consequências desta disparada dos crimes patrimoniais no grupo de baixo nível socioeconômico foi o aumento da sensação de insegurança, medida pelas pesquisas de vitimização. Dados de 2011 da pesquisa de vitimização Senasp mostram que 73,8% dos habitantes dos Estados de baixo nível socioeconômico “evitam sair de casa por medo do crime”, em contraste com 61,7% dos habitantes dos Estados de alto nível socioeconômico. Não apenas os crimes patrimoniais subiram menos nestes Estados, como também os habitantes já estavam habituados a patamares elevados de criminalidade, processo anterior, que data pelo menos do início dos anos 1980.

**Tabela 5 - Proporção dos entrevistados que afirmaram evitar sair de casa por medo do crime, segundo grupos de Estados de baixo e alto nível socioeconômico**  
Brasil - 2011

Grupos de Estados	Evitam sair de casa por medo do crime (%)
Nível socioeconômico baixo	73,85
Nível socioeconômico alto	61,71
<b>Total</b>	<b>69,80</b>
Teste F	0,85

Fonte: Senasp. Pesquisa de Vitimização 2011.

Ainda que as taxas de crimes patrimoniais sejam menores nos Estados de baixo nível socioeconômico, a diferença relativa foi grande, pois os índices anteriores eram bastante reduzidos. Além disso, tanto o sistema de justiça criminal quanto a população em geral parecem ter sido pegos de surpresa pelo crescimento súbito e acelerado da criminalidade patrimonial. Isto explica, em parte, as razões do impacto positivo do Estatuto do Desarmamento de 2003 nos Estados desenvolvidos e seu efeito quase nulo nos demais. Os custos da punição de andar armado tornaram-se elevados para todos, mas num contexto criminal diferente: de um lado, criminalidade patrimonial antiga e sistema de justiça criminal mais bem organizado, inclusive para implementar o Estatuto; de outro, criminalidade recente, crescendo exponencialmente, ausência de mecanismos de prevenção e sistema de justiça criminal menos organizado.

### **Crescimento da sensação de insegurança leva ao aumento de armas de fogo em circulação**

Armas de fogo são adquiridas pela população como instrumento para proteção e defesa pessoal. Dados de pesquisas de vitimização sugerem que as pessoas mais preocupadas com a segurança, de modo geral, são também as mais propensas a andar armadas. Assim, os indivíduos que relataram ter investido em equipamentos de segurança residencial no último ano são mais propensos a afirmar que teriam arma de fogo para proteção, a andar armados e acreditar que arma de fogo protege da violência (Pesquisa de vitimização IFB, 2003).

Do mesmo modo, os indivíduos que sofreram algum tipo de vitimização alguma vez na

vida são também mais propensos a afirmar que teriam arma de fogo para proteção, a andar armados e acreditar que arma de fogo protege da violência. Esta tendência é especialmente forte entre aqueles que foram agredidos, ameaçados ou feridos por armas de fogo ou outro tipo de arma (Pesquisa de vitimização IFB, 2003).

Logo, se a violência, criminalidade e insegurança cresceram mais intensamente no Norte e Nordeste do país na última década e sendo correta a suposição de que mais crimes e insegurança levam ao aumento de armas em circulação, é possível especular que, neste período, houve aumento de armas em circulação naqueles Estados, o que explicaria em parte o intenso crescimento dos homicídios, apesar do Estatuto.

A posse e o porte de armas são ilegais no país desde 2003, ano em que foi editado o Estatuto do Desarmamento e, não por acaso, primeiro ano em que o ritmo nacional de elevação dos homicídios diminuiu em duas décadas. Apesar de a lei ser nacional, verificam-se dois movimentos diferentes, conforme o contexto da região. Na maioria dos Estados do Norte e Nordeste observa-se forte desenvolvimento econômico na última década, que, por sua vez, fez crescer a renda e bens em circulação nestes Estados, que fez crescer o crime patrimonial, que aumentou a sensação de insegurança, que fez crescer o volume de armas em circulação para proteção pessoal. Já nos Estados do Sudeste, onde o crescimento econômico não foi tão elevado, não houve expansão acelerada do crime patrimonial e, em alguns casos, ocorreu queda. Logo, a sensação de insegurança não disparou como no Norte e Nordeste. Neste caso, o risco de ser parado com uma arma ilegal foi maior do que o risco de ser vítima de crime e

não houve aumento, mas sim redução do número de armas em circulação. Aqui também pode ter contribuído para a equação o maior ou menor desempenho das polícias estaduais na implementação rigorosa do Estatuto do Desarmamento.

As diferentes velocidades de crescimento econômico entre Norte/Nordeste e Sudeste, na última década, ajudam a entender porque o Estatuto do Desarmamento, embora nacional, “funcionou” em algumas regiões e em outras não.

O volume de armas em circulação (mensurado aqui com dados de agressões externas e autolesões intencionais causadas por armas de fogo, do *Data-sus*) aumentou de forma mais intensa nos Estados que tiveram rápida expansão econômica e maior crescimento da criminalidade, conforme previsto.

Seguindo os pressupostos da teoria da escolha racional, os indivíduos – criminosos ou vítimas em potencial – adaptam seus comportamentos em função do contexto, levando em conta as oportunidades do mercado, os custos da ação criminosa, a percepção de insegurança e outras variáveis que oscilam no tempo e no espaço. Assim, presenciamos diminuição do número de armas em circulação nos Estados de alto nível socioeconômico e estabilidade naqueles de baixo nível, onde os benefícios de andar armado compensavam os custos da punição. Evidências indiretas disto foram a relativa estabilidade dos suicídios com arma de fogo no grupo de baixo nível socioeconômico – variável substituta para armas em circulação – e a redução de 29,3% no grupo de alto nível.

Em resumo, com a continuidade das armas em circulação, no meio de uma população

pouco educada e assustada, e aumento exponencial dos crimes patrimoniais, crescem as taxas de homicídio, que no Brasil são majoritariamente crimes interpessoais.

## Armas e homicídios

Os homicídios dolosos no Brasil são, em sua maioria, de natureza interpessoal, ou seja, ocorrem entre pessoas que se conhecem. A concentração de casos nos finais de semana, nos horários noturnos, a elevada concentração de álcool no sangue das vítimas e a “fraca intencionalidade” (poucos tiros em partes não letais) são elementos que sugerem esta natureza interpessoal.

Como todo evento não premeditado, a maior presença de armas de fogo no ambiente eleva a probabilidade do evento morte numa alteração. Assim, as armas de fogo que foram para as ruas como instrumento de proteção pessoal contra o crime patrimonial acabam utilizadas para a perpetração de crimes passionais, fúteis, suicídios.

Outros fatores sendo iguais (como o desempenho policial na busca e apreensão de armas), o volume de armas em circulação em determinado local pode ser mensurado também pelo volume de apreensões de armas feitas pela polícia.

Além da apreensão de armas feita pela polícia, outra *proxi* utilizada na literatura criminológica para estimar o número de armas em circulação é usar o número de suicídios cometidos por arma de fogo como substituto para quantidade de armas. Em trabalho anterior, foi mostrada a relação existente no Brasil entre a venda de armas de fogo por Estado em 1997 e 1998 pela Taurus e a taxa de suicídios dos Estados

(Datusus). Assim, na ausência de um indicador direto, é possível lançar mão tanto do volume de armas apreendido pela polícia quanto da taxa de suicídios por arma de fogo como medidas aproximadas do volume de armas em circulação em determinado Estado. Aceitando esta premissa, existem evidências de que, na última década, o aumento de armas de fogo no Brasil (medido pela variação dos suicídios com armas) foi maior no Norte/Nordeste e que este crescimento explica, em parte, a variação nas taxas de homicídio entre 2000 e 2010.

### **Conclusão: a queda dos homicídios no Sudeste e o aumento no Norte/Nordeste**

A pergunta do porque a criminalidade caiu no Sudeste não admite respostas simples e é quase um truísmo afirmar que se deve a múltiplas causas, muitas delas já aventadas na literatura criminológica brasileira e estrangeira. A Lei Seca adotada em alguns municípios, o Estatuto do Desarmamento e o foco policial na retirada de armas de fogo de circulação, os projetos sociais governamentais ou feitos em parceria com o terceiro setor, a melhora dos indicadores socioeconômicos, mudanças demográficas como a diminuição dos jovens, o aumento das taxas de encarceramento, a participação mais ativa dos municípios e do governo federal na segurança e diversos outros fatores já foram elencados e examinados no seu papel para a redução da criminalidade.

Para não cair num discurso genérico de que tudo foi importante ou igualmente importante, se tivéssemos que opinar sobre quais as

principais razões da queda e ponderá-las, poderíamos eleger, pela ordem de importância:

- 1) a retirada de armas de fogo de circulação;
- 2) as novas ferramentas e técnicas de gestão policiais;
- 3) o aumento das taxas de encarceramento;
- 4) o crescimento econômico equilibrado no Sudeste, num contexto socioeconômico relativamente desenvolvido;
- 5) as dinâmicas demográficas estaduais;
- 6) o uso mais intenso dos equipamentos de segurança no Sudeste.

Estes fatores, juntamente com o contexto apresentado, ajudam a entender porque a criminalidade caiu particularmente em São Paulo e Rio de Janeiro e porque a queda começou, dependendo do tipo de crime, por volta dos anos 2000/2001. Os Estados do Norte e Nordeste, por sua vez, foram surpreendidos pela onda de criminalidade da última década. A economia cresceu e a renda e disponibilidade de bens aumentaram nestes Estados, sem o correspondente crescimento da qualidade de vida da população. O crime patrimonial cresceu e com ele aumentou a sensação de insegurança da população. A situação se agravou em função da baixa eficiência do sistema de justiça criminal nestes Estados e pelo uso pouco intensivo de estratégias de *opportunity blocking* e prevenção situacional pela população. Uma das consequências foi o aumento das armas em circulação – por parte tanto dos criminosos quanto das vítimas em potencial. Este incremento das armas em circulação, por fim, potencializou o crescimento dos homicídios dolosos nestas áreas.

1. Este texto é um resumo do projeto de pós doutorado apresentado pelo autor para a Intervict, Universidade de Tiburg

## Referência bibliográficas

- ARAÚJO JR., A. F. de; SHIKIDA, C. D. Decomposição das taxas de homicídios no Brasil e seus estados: a “demografia” é de fato importante? **Economia & Tecnologia**, Ano 7, v. 24, jan./mar. 2011.
- \_\_\_\_\_. Recessões e recuperações na atividade econômica: mesmo efeito sobre a criminalidade? **Economia & Tecnologia**, Ano 6, v. 22, jul./set. 2010.
- ASSIS SHIKIDA, P. F. **Crimes violentos e desenvolvimento socioeconômico**: um estudo para o Estado do Paraná. Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, Berkeley Program in Law and Economics, UC Berkeley, 2009.
- BARCELLOS, O.; PEREZ, R. T. A dinâmica da criminalidade brasileira entre a exclusão social e o crescimento econômico. **Perspectiva Econômica**, v. 5, n. 2, p. 92-112, jul./dez. 2009.
- BLUMSTEIN, A.; WALLMAN, J. **The crime drop in America**. After the crime drop. Revised Edition, 2005.
- DEL FRATE, A. A. Victims of crime in the developing world. **Unicri**, n. 57, 1998.
- DIJK, J. V. Determinants of crime. **Crime and criminal justice systems in Europe and North America**. European Institute for Crime Prevention and Control, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Relatório do Comitê de Datação de Ciclos Econômicos**. FGV, maio de 2009.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MADALOZZO, R.; FURTADO, G. M. Um estudo sobre a vitimização para a cidade de São Paulo. **Revista de Economia Política**, v. 31, nº 1 (121), p. 160-180, jan./mar. 2011.
- MOCAN, H. N.; BALI, T. G. **Asymetric crime cycles**. NBER, 2005 (Working paper series, 11210).
- MURRAY, J.; CERQUEIRA, D.; KAHN, T. **Crime and violence in Brazil: systematic review of prevalence and risk factors**. Unpublished paper, 2012.
- PINHO DE MELLO, J. M.; CERQUEIRA, D.. **Evaluating a national anti-firearm law and computing the causal effect of guns on violent crime**. Unpublished paper, 2012.
- RESENDE, J. P. de; ANDRADE, M. V. Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. **Est. Econ.**, v. 41, n. 1, p. 173-195, jan./mar. 2011.
- SANTOS, M. J. dos; KASSOUF, A. L. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. **Revista Economia**, maio/ago. 2008.
- SANTOS, M. J. dos. Convergência das taxas de crimes no território brasileiro. **Revista Economia**, jan./abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. Dinâmica temporal da criminalidade: mais evidências sobre o “efeito inércia” nas taxas de crimes letais nos estados brasileiros. **Revista Economia**, jan./abr. 2009.
- SEILLIER, M. **Criminalidade nos estados brasileiros no período 2000 a 2005**: uma análise econômica com dados em painel. Tese (Mestrado em economia). Brasília, UNB, 2010.
- SHIKIDA, C. D. Considerações sobre a economia do crime no Brasil: um sumário de 10 anos de pesquisa. **EALR**, v. 1, n. 2, p. 318-336, jul./dez. 2010.
- THEODORO, M. I.; **Um estudo da relação entre polarização de renda e criminalidade para o Brasil**. Tese (Mestrado). Ribeirão Preto, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo, 2011.
- ZIMRING, F. E. **The great american crime decline**. Oxford University Press, 2007.

# Crescimento econômico e criminalidade: uma interpretação da queda dos crimes no Sudeste e aumento no Norte/Nordeste

Túlio Kahn

## Resumen

**Crecimiento económico y criminalidad: una interpretación de la caída de los índices criminales en el Sudeste y del aumento en el Norte/Nordeste**

*El artículo intenta explicar las tendencias criminales recientes en Brasil, en especial las razones de la caída de la criminalidad en el Sudeste y el crecimiento de los índices en el Norte y Nordeste durante la última década. Se discute cómo los indicadores económicos afectan a los crímenes patrimoniales, la sensación de seguridad, la disponibilidad de armas y homicidios y cómo las diferencias de nivel y evolución del desarrollo económico de las regiones brasileñas los últimos años ayudan a entender la criminalidad actual.*

**Palabras clave:** Indicadores; Criminalidad; Desarrollo económico.

## Abstract

**Economic growth and crime: an interpretation of the fall in crime in the Southeast of Brazil, and the rise in crime in the North/Northeast**

*This article seeks to explain recent Brazilian crime trends, above all the reasons behind the fall in crime in the Southeast and the rise in crime in the North/Northeast in the last decade. It discusses how economic indicators affect crimes against property, the sensation of security, the availability of weapons, and homicides, as well as how differences in the level and speed of economic development in Brazil's regions in recent years all help to understand the current crime figures.*

**Keywords:** Indicators; Crime; Economic Development.

**Data de recebimento:** 27/11/2012

**Data de aprovação:** 31/01/2013



# Uso do *biofeedback* no treinamento policial

## Wilquerson Felizardo Sandes

Wilquerson Felizardo Sandes é coronel da Polícia Militar de Mato Grosso. Doutorando em Educação pela Unicamp, mestre em Educação pela UFMT, especialista em Gestão de Segurança Pública (CSP), graduado em Administração pela PMMT. Comandante do II Comando Regional da Polícia Militar de Mato Grosso.

✉ Polícia Militar do Mato Grosso – Várzea Grande – MT – Brasil

✉ wilquersonsand@uol.com.br

## Orivaldo Peres Bergas

Orivaldo Peres Bergas é doutorando em Educação pela WU/EUA, mestre em Agricultura Tropical pela UFMT, graduado em Ciências Sociais, História e Geografia pela Fafipa-PR, bacharel em Direito pela Fafij/Unemat, especialista em Metodologia Científica e Metodologia de Ensino Superior pela FGV-RJ. Professor de Metodologia Científica e Ciência Política na APMCV e Unic/Luni, professor de Criminologia na Acadepol e Direito Internacional na UNIC Pantanal.

✉ Academia de Polícia Militar Costa Verde – Várzea Grande – MT – Brasil

✉ bergas@bol.com.br

### Resumo

Em uma situação ameaçadora de alto risco de vida, o policial não tem muito tempo para uma avaliação racional e, às vezes, é “pilotado” pelas emoções, podendo em caso de grande ameaça cometer um erro na decisão. Este artigo oferece novos subsídios para o treinamento policial com o uso do biofeedback, visando a melhoria do autocontrole emocional em ocorrências de risco com uso de equipamentos biotecnológicos para revelar alguns eventos fisiológicos internos, normais e anormais, sob a forma de sinais visuais e auditivos, a fim de ensinar o indivíduo a manipular esses eventos involuntários do organismo. Uma parte do estudo enfoca a síndrome de emergência de Cannon, referente ao impulso emocional de lutar ou fugir de uma situação ameaçadora diante da liberação de uma complexa cascata de hormônios. Outra parte relata as distorções perceptivas de policiais em eventos com disparos de armas de fogo, como a “visão de túnel”, “piloto automático”, “movimento lento do tempo” e até mesmo paralisia temporária. Metodologicamente a pesquisa combina pesquisa exploratória e etnometodologia.

### Palavras-Chave

Biofeedback; Ação policial; Síndrome de emergência de Cannon.

**E**ste estudo foca-se na possibilidade do uso de novas tecnologias que auxiliem o treinamento em aspectos procedimentais quando o policial está sob risco e carga emocional elevada, agindo e interagindo com os fatores biológicos e psicológicos. Preliminarmente, informamos que a ferramenta de biofeedback reflete diretamente como uma alternativa tecnológica de interação entre o biológico e o psicológico, trazendo para uma realidade mais abrangente e de aprimoramento de uma atividade policial em constante stress. Os resultados observados demonstraram a relevância da aplicação do presente estudo no sentido de aprimorar a atividade policial em seu trabalho quando for necessária a ação sob graves tensões, com o emprego de alternativas tecnológicas que auxiliam no autocontrole.

A atividade de polícia refere-se a pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo, por meio da aplicação da força física. Em alguns casos, esta força pode ser empregada em níveis de elevada tensão e risco.

Este artigo tem como desafio responder a seguinte pergunta: o uso do *biofeedback* oferece possibilidades de autocontrole emocional ao policial para lidar com ocorrências de alto risco?

Logo, o objetivo é contribuir com subsídios teóricos para o treinamento policial, em uma

perspectiva biotecnológica, com o uso do *biofeedback*. Também são objetivos deste estudo: verificar os efeitos da síndrome de emergência de Cannon (luta ou fuga) na ação policial, quando esta envolve risco letal em tempo real; e identificar as possíveis aplicações de tecnologias de autocontrole como o uso do *biofeedback*.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa foi exploratória e combina métodos qualitativos, tais como pesquisa bibliográfica, buscas na web 2.0, traduções de textos e entrevista com especialista no campo de *biofeedback*. Optou-se também pelo uso da etnometodologia, que inclui métodos individuais para interpretar e por em ação uma prática diária, dentro de raciocínio sociológico prático.

### Ofício de polícia

O termo polícia compreende: força física, uso interno e autorização coletiva. A polícia se distingue não apenas pelo uso real da força, “mas por possuir autorização para usá-la [...] a estipulação de uso interno da força é essencial para excluir exércitos [...] está presa a unidades sociais das quais deriva sua autoridade” (BAYLEY, 2002, p. 20).

Para Bittner (2003), o policial está permanentemente e especificamente sintonizado a solicitações emergenciais e de pronta resposta. O policial, ao correr para a cena de qualquer crise, julga suas necessidades de acordo com os câno-

nes e a razão do senso comum; logo, o policial age quando aconteceu algo que não deveria acontecer e sobre o que seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente.

A esse respeito Goldstein (2003) afirma que o policial descobre que, após concluir o treinamento de recruta e realizar suas primeiras missões envolvendo decisões críticas, muito pouco do que lhe foi ensinado parece aplicar-se às situações enfrentadas e que possui pouca orientação para decidir o que fazer em uma dada situação. Em geral ele aprende pela associação com o pessoal mais experiente. Goldstein (2003, p. 150) cita que “tanto a comunidade quanto a polícia deveriam reconhecer que a polícia deve fazer escolhas difíceis, que ela precisa correr riscos e que, ocasionalmente, vai cometer enganos”.

Assim, entendemos que, em uma situação ameaçadora, o policial não tem muito tempo para uma avaliação, podendo em caso de grande ameaça cometer um erro na decisão que custe a sua vida ou a de terceiros. O desempenho geralmente será julgado com base em critérios de pensamento racional, com uma visão diferenciada e em retrospectiva, em espaço seguro, sem entendimento das mudanças cognitivas, perceptivas e comportamentais provocadas por alterações de um estado de excitação elevada em um ambiente hostil e que exigia uma resposta imediata.

Na ação policial, cada encontro é singular e algo que permeia o trabalho policial, em caso de elevado risco, é a instantânea tomada de decisão. Sobre tomada de decisão, Clot (2006), no campo da função psicológica do trabalho, apon-

ta um exemplo análogo sobre o comportamento de um piloto antes de uma colisão na pista de um *airbus* em 1992. No caso em particular, a antecipação mental formulada pelo piloto viu-se aniquilada quando suscitou um modo reativo de gestão de operações, transtornado pela situação de emergência. Clot cita que o piloto passa a ser pilotado pelas condições da ação, da qual não controla senão brevíssimas sequências.

No campo policial, Artwohl (2002) define um triângulo de sobrevivência em um confronto armado, sendo: sobrevivência física; sobrevivência psicológica e sobrevivência legal. Além de manter a integridade física, o policial precisa sobreviver ao *stress* pós-traumático do evento e também à parte legal, que em caso de erro pode levar o profissional para julgamento em tribunais.

Sobre medos e fraquezas na atividade policial, apresenta-se, a seguir, uma síntese sobre um estudo psicológico realizado por Amador (2002) com 264 policiais militares do Rio Grande do Sul:

- medo e fraquezas não costumam ser expressos de modo explícito entre os policiais. No caso de acontecer, evidenciam-se o deboche e o rechaço àqueles que o manifestam;
- na tentativa de paralisação do pensamento, os policiais criam coletivamente estratégias defensivas que lhes permitam executar o seu trabalho. Aparecem como recursos a construção imaginária de superpoderes, a ironia do medo, o discurso viril e a prescrição para a violência.

Como efeito colateral da ansiedade policial ao trabalho perigoso, Carvalho (2009) cita que, principalmente entre os novatos, ocorre a “síndrome de John Wayne”, o cowboy he-

rói dos filmes. Este é um mecanismo de defesa contra o *stress*, com a crença de invulnerabilidade e sentimento de cinismo, alienação e autossuficiência. Para Salinas (2006), durante a síndrome o indivíduo fantasia sobre sua capacidade de agir, criando a ideia de superioridade em uma luta do bem contra o mal. Porém, ao se deparar com uma situação agravada, o sentimento de super-herói é alterado para frustração, sensação de inferioridade e impotência.

Entre os dramas vividos pelos policiais, o grande desafio é estabelecer que o uso da força não resulte do acaso no momento de agir. Seguem algumas revelações de policiais militares de Mato Grosso que ilustram reações emocionais em eventos de risco:

- a) é muito fácil aprender que só se usa a força letal para salvar vidas, mas o difícil é em que situação decidir sobre a sua vida, a dos subordinados e do oponente, tudo em fração de segundo [...]
- b) tenho medo de utilizar força letal [...]
- c) nem sempre depende da gente, já passei por isso, em uma troca de tiro meu estado emocional ficou bem alterado, quem me ajudou foi um policial “antigão”, isso marcou a minha vida, poderia ter cometido um erro;
- d) a emoção pode tomar conta do nosso corpo;
- e) tenho medo de atirar em pessoas desarmadas (SANDES, 2007, p.90).

Nota-se que, em situação de tensão, ocorre insegurança no momento de decidir entre manter a arma na cintura ou sacá-la; e ao sacá-la se vai apertar o gatilho ou não. O agente toma decisões de vida e morte em frações de segundo, sendo que o resultado positivo torna-se mais uma ocorrência de rotina, enquanto o erro pode ser irreparável e condenado com

a perda da vida ou da liberdade para ambos os lados. Existe uma explicação para o fenômeno relatado pelos policiais. Eles vivenciaram a síndrome de emergência de Cannon, uma reação de alarme ligada às emoções.

### Síndrome de emergência de Cannon

Conforme Guyton e Hall (2008), a síndrome refere-se ao comportamento de luta ou de fuga em uma situação de medo, tendo como efeitos fisiológicos instantâneos: dilatação da pupila; vasoconstrição periférica; vasodilatação muscular com atividade motora rápida; taquicardia; aumento da frequência respiratória; aumento da glicose no sangue; atividade mental elevada; aumento da velocidade de coagulação; aumento da pressão arterial; e aumento do metabolismo.

Para Bear (2002), ao perceber uma situação ameaçadora, o hipotálamo orquestra uma resposta no sistema nervoso vegetativo ou também chamado sistema nervoso autônomo, que afeta praticamente cada parte do corpo, causando desde o aumento da frequência cardíaca e respiratória até a sudorese, variando conforme o grau de perigo percebido.

Por exemplo, para Goleman (1995), o medo opera em até um segundo e pode ser assim sintetizado: a amígdala cortical desempenha um papel central, como um sistema de alarme vital para a sobrevivência. A amígdala dispara o alarme, sua área central ativa o hipotálamo, o tronco central e o sistema nervoso autônomo. O hipotálamo secreta substâncias de resposta à emergência, que é o hormônio que libera corticopina ou adrenocorticotrófico (ACTH), que mobiliza a reação de lutar ou fugir por meio de outras cascatas de hormônios, tais como a

adrenalina e noradrenalina. Os hormônios se espalham pelo cérebro causando aumento da reatividade. A maior parte desse tipo de alteração ocorre de forma inconsciente e de tal modo que a pessoa não sabe que está com medo.

No caso anterior, quando os sinais são percebidos a pessoa fica interinamente possuída pelo medo; percebe-se o característico aperto nas entranhas, o coração acelera, os músculos do pescoço e dos ombros se contraem, os membros tremem, o corpo se imobiliza, a pessoa fica atenta aos sons e em sua cabeça visualizam-se todos os perigos possíveis e como vai reagir a cada um deles.

Segundo Grossman (2007), existem outras variações além da alternativa “lutar ou fugir”. Nas tensões quando se trata de criaturas da mesma espécie, o conjunto de opções amplia incluindo encenação e submissão.

A emoção também é parte integrante do processo do raciocínio e pode auxiliar esse processo, diferente da suposição que teria efeito perturbador. Em certas ocasiões a emoção pode substituir a razão, pois o programa de ação emocional do medo pode afastar rapidamente do perigo, não sendo necessário pensar para reagir a uma ameaça, com a possibilidade de levar seres vivos a agir de maneira inteligente sem precisar pensar com inteligência: “a emoção também auxilia no processo de manter na mente os vários fatos que precisam ser levados em consideração para chegarmos a uma decisão” (DAMÁSIO, 1996, p. 7).

Entre os efeitos emocionais, ocorrem distorções perceptivas na atividade policial du-

rante o momento de um confronto armado. Este assunto será tratado a seguir.

### **Distorções perceptivas em ocorrências de risco**

Para Epstein, citado por Artwohl e Christensen (1997), a resposta do policial em situação de risco letal será automática na maior parte do tempo e fortemente baseada em aprendizagem. Compreender as mudanças cognitivas, perceptivas e comportamentais provocadas por alterações bioquímicas de um estado de excitação elevado é importante não só para a sobrevivência física, mas também para a sobrevivência jurídica e psicológica.

Artwohl e Christensen (1997) realizaram uma pesquisa sobre distorção perceptiva com 72 policiais que se envolveram diretamente no momento de um confronto armado, encontrando os seguintes resultados:

- 88% dos entrevistados relataram que sentiram a “diminuição de som”: não se ouvem alguns sons ou os sons tinham uma distância incomum, com qualidade abafada. Isto se aplica aos sons que normalmente seriam ouvidos, como tiros, gritos, sirenes nas proximidades, etc.;
- 88% relataram efeito de “visão do túnel”: a visão tornou-se intensamente focada na ameaça e baixa visão periférica;
- 78% relataram o “piloto automático”: a resposta automática à ameaça percebida, com pouco ou nenhum pensamento consciente de suas ações;
- 65% relataram intensa “acuidade visual”: podem-se ver alguns detalhes ou ações com clareza;
- 63% relataram “movimento lento do

tempo”: acontecimentos em câmera lenta e sensação de tempo maior do que o real;

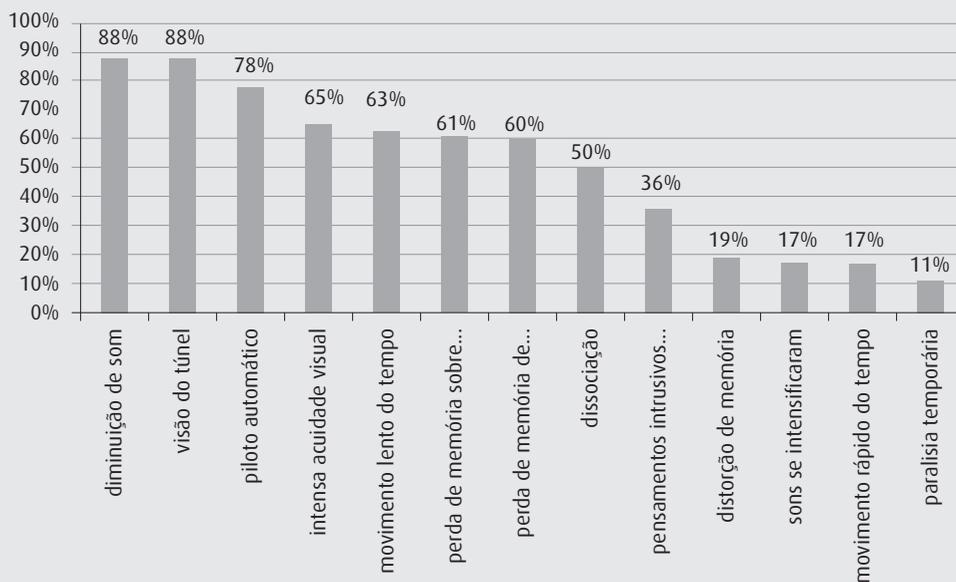
- 61% relataram a “perda de memória sobre partes do evento”: após o evento havia partes que não conseguiam se lembrar;
- 60% relataram “perda de memória de algumas de suas ações”: após o evento, não conseguiam se lembrar de algumas de suas próprias ações;
- 50% sentiram “dissociação”: ocorreram momentos em que se tinha um estranho senso de desapego, como se o evento fosse um sonho, ou como se estivesse olhando para si mesmo do exterior;
- 36% relataram “pensamentos intrusivos perturbadores”: ocorriam alguns pensamentos não relevantes diretamente para a situação tática imediata, como pensar sobre seus entes queridos, planos futuros, etc.;

- 19% de relatos sobre “distorção de memória”: viu, ouviu ou experimentou algo durante o evento que mais tarde descobriu-se que não tinha acontecido;
- 17% sentiram que os “sons se intensificaram”: alguns sons pareciam muito mais intensos que o normal;
- 17% apontaram “movimento rápido do tempo”: eventos pareciam estar acontecendo muito mais rápido que o normal;
- 11% apontaram “paralisia temporária”: houve um tempo breve em que a pessoa se sentiu paralisada.

O Gráfico 1 apresenta os percentuais das distorções cognitivas relatadas.

Isto posto, as distorções cognitivas ao certo ocorreram enquanto os policiais estavam sob o efeito da síndrome de Cannon, o que leva a

**Gráfico 1 - Proporções das distorções perceptivas relatadas pelos policiais entrevistados**



Fonte: Artwohl e Christensen (2002).

crer que as descargas hormonais também influenciam e são influenciadas pelo estado geral do indivíduo, seja biológico, sociológico ou psicológico. Porém, no presente estudo, o enfoque relaciona-se principalmente com o componente psicobiológico, procurando verificar se o *biofeedback* possibilita uma alternativa para o desenvolvimento de uma série de treinamentos que possam condicionar melhor o policial sobre como agir em eventos de elevado estresse.

### O *biofeedback*

O estudo do *biofeedback* foi realizado na década de 1950 com o pesquisador Neal Miller, que, em experimentos com ratos, conseguiu treinar o controle voluntário das funções autônomas, como batimentos cardíacos, pressão sanguínea, ondas cerebrais e temperatura corporal.

O *biofeedback* surgido na década de 1960 pode ser definido como uma técnica de utilização de equipamentos, geralmente eletrônicos, para revelar aos seres humanos alguns de seus eventos fisiológicos internos, normais e anormais, sob a forma de sinais visuais e auditivos, a fim de ensiná-los a manipular esses eventos involuntários do organismo, pela manipulação dos sinais apresentados. Ao contrário das respostas condicionadas, o indivíduo esforça-se em mudar voluntariamente os sinais em função dos objetivos propostos.

Stroebel (1989), ao estudar os reflexos rápidos de autocontrole, menciona que em muitas respostas viscerais e casos de tensões musculares as pessoas têm pouca percepção sobre o que ocorre no organismo, como se estivessem de olhos vendados, sem poder aprender sobre as reações orgânicas provocadas por situações

de tensão, sendo o *biofeedback* uma ferramenta para mensuração das respostas orgânicas e a tentativa de autorregulação durante o seu curso, mediante estado consciente, permitindo a retirada da “venda dos olhos”.

Esse mesmo autor afirma que, entre as diversas aplicações, na hipótese de *stress*, o *biofeedback* pode ser incorporado para lidar com respostas de emergência, como a síndrome de Cannon, “*fight-or-flight*” (lutar ou fugir) em uma situação de ameaça. Ele acredita que o comportamento incondicionado do organismo no momento de uma emergência possa ser autocontrolado por meio do treinamento de *biofeedback*.

Em testes realizados por Stroebel com 30 indivíduos, criou-se um estímulo inesperado para causar o reflexo de emergência em menos de um segundo causando: aumento das ondas alfa do cérebro; dilatação das pupilas; estado de sobressalto; vasoconstrição das partes periféricas do corpo; respiração presa e hiperventilação na sequência; tensão muscular; entre outros efeitos. De todas estas reações, apenas a respiração presa e a hiperventilação poderiam ser identificadas sem instrumentos pelo próprio avaliado. Terapia combinando *biofeedback* e treinamento de reflexo rápido demonstrou resultados de autorregulação, tendo como exemplos: autoconsciência da preocupação; desenvolvimento de uma melhor forma de inalação do ar; autossugestionamento de calma e manutenção da atenção; relaxamento dos músculos da face; respiração com mandíbula, língua e ombros relaxados; relaxamento dos braços e mãos e retorno à atividade normal.

Entretanto, Sandweiss e Steven (1985) afirmam que o treinamento de *biofeedback* tem alta

aplicabilidade no campo esportivo, com destaque no gerenciamento de estresse nos atletas, reabilitação e treinamento de alta performance. O avanço do *biofeedback* tornou possível o desenvolvimento de equipamentos portáteis de telemetria no mercado. Equipamentos são utilizados em treinamento de competição de tiro para monitorar e reduzir o nervosismo, permitindo assim a melhoria da performance. Usando o equipamento de *biofeedback*, o atirador efetua o disparo no curto espaço de repouso do coração entre os batimentos. Outros aspectos controlados pelo *biofeedback* são: tempo de respiração; ritmo das ondas cerebrais; temperatura da pele; resposta galvânica da pele; duração do ciclo cardíaco; tempo do tiro dentro do ciclo cardíaco.

Em termos experimentais, Vilar (1996) desenvolveu uma pesquisa no campo da educação física com dez pessoas entre 18 e 35 anos de idade. Os voluntários testaram o equipamento de *biofeedback*, recebendo instruções sobre o uso da aparelhagem e os gráficos de excitação. A instrução inicial consistia em solicitar um relaxamento máximo no período de 30 minutos com olhos abertos. O experimento iniciava com dois ou mais encontros semanais e prosseguia até que os participantes conseguissem dez minutos contínuos de relaxamento.

Entre os resultados dos testes, o autor identificou que o relaxamento corporal pode ser alcançado por todas as pessoas, porém de forma diferenciada e em tempo distinto. Segundo o autor, os efeitos de adaptação ocorrem, permitindo mudança consciente do comportamento emocional.

Neste estudo verificou-se que a produção de conhecimento sobre *biofeedback* é ampla

quando relacionada com clínica médica, fisioterapia, psicoterapia e esportes de alto rendimento, mas no campo policial e militar não existem muitas literaturas disponíveis. Porém, identificaram-se algumas aplicações interessantes do *biofeedback* na área policial e militar.

Em artigo no jornal *The Jerusalem Post*, de 18 de agosto de 2009, consta um artigo sobre a utilização do *biofeedback* no treinamento de unidades de elite e de pilotos de caça em situações críticas. A seguir, apresentam-se trechos da reportagem ocorrida em Jerusalém:

IDF unidades de elite e os pilotos de caça da Força Aérea de Israel utilizam o equipamento para melhorar o nível de concentração em situações tensas e estressantes. O processo de *biofeedback* mede a pressão arterial, frequência cardíaca, temperatura da pele, atividade das glândulas sudoríparas e tensão muscular, durante treinamento de situações tensas. Em seguida, transmite a informação para o paciente em tempo real, permitindo ao sujeito controlar potencialmente essas funções e diminuir o nível de ansiedade e stress. O piloto ao tornar-se consciente da forma como reage sob estresse, pode aprender a controlar a forma como vai reagir no futuro. Os níveis de concentração elevados são importantes para uma grande variedade de cenários no serviço militar, como a postura numa emboscada ou um piloto de caça voando no espaço aéreo inimigo sob fogo antiaéreo (KATZ, 2009).

Na aviação militar do Exército brasileiro, Ribas e Scipião (2003) realizaram testes com 26 pilotos de helicópteros durante duas semanas de experimento com equipamentos de *biofeedback*. Os pilotos de helicópteros operam

em voos de risco, com manobras agressivas próximas ao solo e em terrenos irregulares, o que exige muito preparo físico e mental. O resultado do experimento demonstrou que:

Para complementar o treinamento físico destes militares, sugere-se o uso do treinamento psicofisiológico, por exemplo o *Biofeedback*, que permite ao indivíduo tomar consciência e controlar voluntariamente algumas funções fisiológicas autônomas, como a pressão arterial, a frequência cardíaca, o fluxo circulatório e outras respostas orgânicas vinculadas ao domínio do sistema nervoso autônomo, que por conseguinte, facilitarão o autocontrole emocional durante o voo [...] Os pilotos de helicópteros, pela especificidade da missão de voo que executam, deveriam aprender a utilizar, conscientemente, a ativação e a desativação, bem como o autocontrole emocional em situações emergenciais que requeiram maior atenção e concentração [...] Sugere-se a inclusão de uma avaliação psicofisiológica contínua ao longo da carreira dos pilotos de helicópteros, com um quadro de desempenho que avalie as condições por níveis e que indique o perfil desejado, não comprometendo a atividade aérea (RIBAS; SCUPIÃO, 2003, p. 6)

Na polícia, o uso do *biofeedback* é relatado por Vonk (2007). O autor acredita que o treinamento aumenta a confiança do policial e resulta no melhor desempenho sob *stress*, além de permitir o preparo mental antecipado para atendimento de ocorrências. Vejamos:

[...] o *biofeedback*, como frequência cardíaca e respiração, são algumas de muitas soluções possíveis de intervenções em situações estressantes [...] Isso pode levar a melhor desempenho nas ruas e melhoria nas chances de vencer um encontro (VONK, 2007).

### Figura 1 - Conexão do equipamento de biofeedback



Foto de Kappler (2011)

Sobre o Exército americano, consta entrevista de Ficher (2011) com Fort Jackson, responsável pelo Programa contra o Abuso de Drogas no Exército. O participante do programa, geralmente um soldado com *stress* pós-traumático, é conectado a sensores elétricos que medem um conjunto de funções corporais. A Figura 1 demonstra o participante conectado aos sensores elétricos, para medição da frequência cardíaca, taxa de respiração e temperatura da pele. Enquanto está conectada, a pessoa é submetida a estímulos visuais e sonoros que são projetados em um computador para relaxar. De repente, por 30 segundos, aparecem imagens estressantes e assustadoras para que o participante desencadeie uma resposta de luta ou fuga. A frequência cardíaca triplica em meio segundo. Ao longo das sessões o praticante aprenderá a controlar sua reação física aos agentes estressores. Imagens na tela refletirão progressivamente o autocontrole

### Entrevista com um especialista em biofeedback

Complementando a base teórica e documental, entrevistamos o neurocientista e

professor Renato Marcos Endrizzi Sabbatini, presidente e docente do Instituto Edumed para Educação em Medicina e Saúde e professor colaborador da Universidade Estadual de Campinas. Ele possui experiência na área de neurofisiologia, com ênfase em fisiologia de órgãos, sistemas e cérebro.

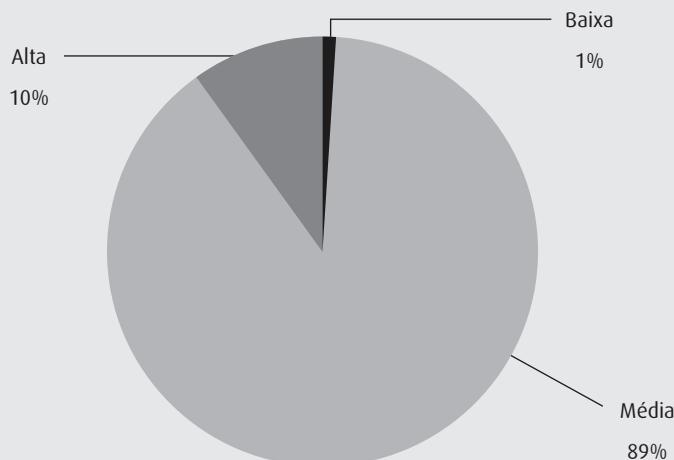
O encontro ocorreu no Instituto Edumed em Campinas, com o objetivo de verificar a possibilidade de aplicação do *biofeedback* na atividade policial para reduzir o nível de *stress* durante uma ação considerada de risco. A questão central foi estabelecer um diálogo com o campo da neurociência para verificar possibilidades de treinamento para policiais sob situação de estresse em momentos de ocorrência de alto risco.

O professor Sabbatini relatou que o *biofeedback* teria três possíveis aplicações no treinamento policial. A primeira seria para seleção

de policiais, pois identificaria três classes de indivíduos:

- aqueles com pouca reatividade à síndrome de lutar ou fugir, com poucos efeitos no organismo e quase nenhum comprometimento do estado emocional. São pessoas com comportamento mais frio, sendo que cerca de 1% da população se enquadra nesta categoria;
- pessoas de média reatividade, que podem ser treinadas para melhorar o controle das emoções em situações de ocorrência de alto risco, que correspondem a cerca de 89% dos indivíduos;
- pessoas com alta reatividade a situações estressantes, comprometendo a ação quando submetidos aos efeitos da síndrome de luta ou fuga. Geralmente cometem erros ou congelam diante de um evento crítico. Estes correspondem em média a 10% da população, sendo pouco efetivo qualquer treinamento para melhoria do controle emocional, um perfil pouco apropriado para a atividade policial.

Gráfico 2 - Distribuição da população, segundo nível de reatividade à síndrome de Cannon



Fonte: Entrevista com Renato Marcos Endrizzi Sabbatini, 2010.

A segunda aplicação do *biofeedback* seria para grupos de operações especiais da polícia, como atiradores de elite, que poderiam ser submetidos em tempo real com o equipamento de monitoramento de *biofeedback*, como a resposta galvânica da pele, o nível das ondas cerebrais, a frequência cardíaca. Este grupo, a partir do conhecimento dos efeitos do sistema límbico, aprenderia a controlar a reação interna do organismo, melhorando o autocontrole. O equipamento de *biofeedback* oferece uma resposta ao nível sobre o efeito da adrenalina no organismo nos diversos órgãos. O policial com o equipamento escutaria um som que informaria se o estado emocional estaria acima de um nível desejado e, a partir daí, realizaria técnicas de autocontrole, mudando o tipo do som à medida que o nível de *stress* reduzisse. Tudo ocorreria em tempo real. Exige um treinamento de várias sessões para aprender o autocontrole. Um marcador eficiente para controle é a sudorese na mão. Nesta aplicação o equipamento estaria com o usuário durante a ação, como no caso de um atirador de elite.

A terceira aplicação do treinamento seria para os policiais que atuam no dia-a-dia das ruas, porém seria possível apenas realizar sessões de treinamento em situações de laboratório, com o objetivo de que cada policial conheça o seu comportamento sob estresse e exerça o seu autocontrole. Para aprender é preciso conhecer o funcionamento do organismo sob estresse e, assim, o policial de média reatividade pode treinar o autocontrole. Seria algo mais adequado para os policiais novatos na profissão, que poderia ser submetido, às sessões de *biofeedback*, como, por exemplo, 13 sessões intercaladas em dias da semana por um

período de sete minutos. Porém a frequência e o tempo das sessões variam de indivíduo para indivíduo. Este é submetido, após a instalação do equipamento, a um *stress* que descarregue adrenalina no organismo. O treinando recebe orientações para tentar reduzir os efeitos por meio de técnicas, tais como redução da tensão muscular e frequência cardíaca.

Além das três aplicações, existe um dado secundário apontado por Sabbatini durante a entrevista: os policiais sedentários tendem à maior reatividade ao *stress* do que os policiais que realizam atividade física regularmente, pois estes são acostumados à elevação da frequência cardíaca, sendo menor o impacto sobre a atividade que exige uma resposta apropriada. Grupos sedentários tendem à maior reatividade de que os não sedentários.

### Considerações finais

As emoções são mecanismos importantes para a tomada de decisão em situação de emergência, quando a capacidade de pensamento é neutralizada, fazendo com que comportamentos sejam automatizados em um bombardeio de hormônios em efeito cascata que ocorre em fração de segundo. Por outro lado, podem gerar um efeito colateral que resulta em distorções cognitivas, perceptivas e comportamentais.

O tema emoção tende a ser negligenciado no meio policial, por estar associado negativamente a medo e fraqueza, sendo que tais temas são evitados no dia-a-dia profissional, instigando-se um conteúdo ideológico que tenta isolar o componente emocional na ação policial e reforçar o mito do guerreiro herói. Entretanto todos os seres humanos são submetidos em maior ou menor grau à síndrome de emergência de Can-

non, podendo reagir a uma ameaça lutando, fugindo, submetendo-se ou encenando. A síndrome é ativada pelo circuito neural em menos de um segundo, e o corpo se prepara para uma resposta de alarme e sobrevivência.

Vale destacar que a emoção funciona também com a finalidade de substituir o processo de pensamento racional, pois este leva certo tempo e, em face do perigo, a reação ocorre sem a necessidade de raciocinar.

Em uma percepção em que o homem é um conjunto de corpo e mente, podemos compreender que a aplicação do *biofeedback* como ferramenta de intercâmbio entre o homem e suas representações psíquicas humanas está intimamente ligada à sua atividade material, refletindo diretamente com alternativa de treinamento dessa tecnologia de interação entre o biológico e o psicológico, o que traz benefícios para uma realidade mais abrangente e de aprimoramento de uma atividade em constante *stress*, em que pese compreender que os processos mentais não são naturais, mas sim originados principalmente da relação entre o indivíduo e as diferentes formas culturais.

Entende-se assim que as reações de comportamento fazem parte da constituição do homem e são resultados das pressões do meio em que se vive, onde a atividade policial trata de uma percepção de ideias contrárias levando ao extremo conflito com outros indivíduos que expressam sentimentos diferenciados, sendo que num ligeiro instante é preciso tomar decisões que afetam e transgridem ações humanas. O uso desse método de aplicação em treinamento policial indica relevância no

sentido de aprimorar a atividade policial em seu trabalho quando for necessária a ação sob graves tensões e medo.

Quanto à sobrevivência policial em uma situação crítica, podem ocorrer alterações cognitivas diante do elevado estado de excitação, fazendo com que o indivíduo opere no “piloto automático” em face da percepção de uma ameaça, porém a resposta relâmpago pode criar decisões precipitadas. Na situação crítica podem ocorrer distorções perceptivas, tais como sensação de aumento ou diminuição dos sons, visão de túnel, intensa acuidade visual, sensação de movimento rápido ou lento do tempo, sensação que o ocorrido foi um sonho, perda de memória sobre partes do evento, pensamentos intrusivos perturbadores, paralisia temporária, entre outras.

Com uma expectativa de que o comportamento incondicionado do organismo no momento de uma emergência possa ser autocontrolado por meio do treinamento, o uso do *biofeedback*, entendido como um equipamento que mensura as emoções que a situação desperta no indivíduo a partir, por exemplo, da sudorese nas mãos e da quantidade de batimentos cardíacos por minutos, cria-se uma boa expectativa para reduzir os efeitos danosos entre as diversas aplicações, na hipótese de *stress*, podendo ser incorporado no treinamento para lidar com respostas de emergência como a síndrome de Cannon em uma situação de ameaça.

Sobre o uso do *biofeedback*, alguns resultados da pesquisa merecem especial destaque:

- identificou-se que nos espaços policiais e militares existem aplicações do *biofeedback* para redução do *stress* pós-

-traumático como ferramenta complementar ao uso da psicoterapia e também associado ao treinamento físico, visando melhoria do rendimento profissional;

- uma constatação secundária, mas não menos importante que surgiu neste estudo, foi que pessoas com melhor condicionamento físico possuem melhor resposta orgânica em situações críticas, sendo que o efeito da síndrome de Cannon tende a causar menor impacto negativo;
- a elevação da frequência cardíaca será mais suportada para os policiais treinados em relação aos sedentários. Logo, além de melhorar a qualidade de vida, o treinamento físico contribui para o rendimento profissional em eventos críticos de risco;
- o autocontrole sempre foi um tema influente nos treinamentos policiais, pois exigem-se condicionamento e preparo mental, mas as técnicas não são baseadas em dados e informações precisas. Logo, o *biofeedback* talvez contribua para a melhoria do condicionamento mental, visando o autocontrole para lidar com ocorrências de risco;
- Ribas e Scipião (2003), na realização de experimentos com pilotos de helicóptero, sugeriram a inclusão de uma avaliação psicofisiológica contínua ao longo da carreira dos pilotos de helicópteros, com um quadro de desempenho que avaliasse as condições por níveis e que indicasse o perfil

desejado para não comprometer a atividade aérea. Tal conclusão, por similaridade, poderá ser adotada também na atividade policial, somando teste de aptidão física e teste de aptidão psicofisiológica quanto à reatividade emocional em eventos críticos;

- a entrevista com o professor Sabattini reforça a ideia da necessidade de um teste seletivo mínimo para a carreira policial para evitar o ingresso de pessoas com alto índice de reatividade emocional;
- o treinamento de *biofeedback* também poderá ser ofertado aos policiais nos cursos em geral, na prática de tiro e uso diferenciado da força, com preparo mental auxiliar ao policial para saber agir com a mente alerta e o corpo equilibrado;
- o treinamento de *biofeedback* é utilizado em esportes de alto rendimento, como o tiro de precisão; logo, por similaridade, possibilita aplicação em grupos de operações especiais.

Este estudo não esgota o assunto, apenas abre espaço de possibilidades no uso de *biofeedback* na atividade de polícia no âmbito brasileiro. Um próximo esforço será realizar experimentos pilotos sobre as potencialidades do método na atividade policial. A aplicação do *biofeedback* não é uma ferramenta de erradicação da letalidade ou erro policial, mas sim uma contribuição para a melhoria do treinamento policial em uma nova dimensão científica com o uso da biotecnologia.

## Referências bibliográficas

- AMADOR, F. S. **Violência policial** – verso e reverso do sofrimento. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.
- ARTWOHL, A. Perceptual and memory distortion during officer – involved shootings. **FBI Law Enforcement Bulletin**. October, 2002.
- ARTWOHL, A.; CHRISTENSEN, L. W. **Deadly force**: encounters. Boulder: Paladin Press, 1997.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. 2 ed. São Paulo: Editora da USP; 2002 (Polícia e Sociedade n.º 1).
- BEAR, Mark F. **Neurociências**: desvendando o sistema nervoso. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: USP, 2003 (Polícia e Sociedade n.º 8).
- CARVALHO, S. **Os efeitos de stress policial** – uma breve abordagem ecológica. Dissertação (Mestrado). Porto: Universidade do Porto, 2009.
- CLOT, I. **A função psicológica do trabalho**. Petrópolis: Vozes, 2006.
- DAMÁSIO, A. R. **O erro de Descarte**: emoção, razão e o cérebro humano. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FISHER, C. U.S. Army offers stress reduction classes, including biofeedback training, to military personnel. **Biofeedback, mental health**. The behavioral medicine report. 26/03/2011. Disponível em: <<http://www.bmedreport.com/archives/25341>>. Acesso em: 09 out. 2011.
- GOLDSTEIN, H. **Policinando uma sociedade livre**. São Paulo: USP, 2003 (Polícia e Sociedade n.º 9).
- GOLEMAN, D. **Inteligência emocional**: a teoria revolucionária que redefine o que é ser. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995.
- GRAEFF, F. Ansiedade, pânico e o eixo hipotálamo-pituitária-adrenal. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, p. 53-56, 2007.
- GROSSMAN, D. **Matar!** Um estudo sobre o ato de matar e o preço cobrado do combatente e da sociedade. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007.
- GUYTON, A. C.; HALL, J. E. **Fisiologia humana e mecanismos das doenças**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2008.
- KATZ, Y. IDF turns to biofeedback to help soldiers pilots control stress. Texto traduzido por: Wilquerson Felizardo Sandes. **The Jerusalém Post**, 18/08/2009. Disponível em: <<http://www.jpost.com/Israel//Article.aspx?id=152223>>. Acesso em: 09 out. 2011.
- RIBAS, P. R.; SCIPÃO, L. C. Aptidão física e o controle do comportamento psicofisiológico de pilotos de helicóptero do Exército Brasileiro pelo Biofeedback. **Revista de Educação Física**, n. 127, ano de 2003. Disponível em: <<http://www.revistadeeducacaofisica.com.br/artigos/2003/aptidaofisicapilotosdehelicoptero.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2011.
- SALINAS, A. A síndrome de John Wayne. **HSM Management Update**, n. 31, abril 2006.
- SANDES, W. F. **O uso da força na formação de jovens tenentes**: um desafio para a atuação democrática da Polícia Militar. Cáceres: Editora Unemat, 2007.
- STROEBEL, C. F. Quieting Reflex (QR): a conditioned reflex for optimizing applied psychophysiology, biofeedback and self regulations therapies. In: BASMAJIAN, J. V. **Biofeedback**: principles and practice for clinicians. 3 ed. Baltimore: Williams e Wilkins, 1989.
- SANDWEISS, J. H.; WOLF, S. L. **Biofeedback and sports science**. New York: Plenum Press, 1985.
- VILAR, P. G. **A influência da atividade corporal no processo de aprendizagem do relaxamento corporal, através do biofeedback, no adulto**. Campinas: Faculdade de Educação Física/Unicamp, 1996.
- VONK, K. D. Police performance under stress. Texto traduzido por: Wilquerson Felizardo Sandes. **LouKa Tactical Training**, 2007. Disponível em: <[http://loukactical.com/articles/Heart\\_Rate\\_and\\_Performance\\_Under\\_Stress\\_Article\\_to.pdf](http://loukactical.com/articles/Heart_Rate_and_Performance_Under_Stress_Article_to.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2011.

# Uso do *biofeedback* no treinamento policial

Wilquerson Felizardo Sandes e Orivaldo Peres Bergas

## Resumen

### Uso del biofeedback en la instrucción policial

*En una situación de amenaza de alto riesgo de muerte, el policía no tiene mucho tiempo para hacer una evaluación racional y, a veces, está “pilotado” por las emociones, pudiendo en caso de gran amenaza cometer un error en su decisión. Este artículo ofrece nuevas contribuciones a la instrucción policial con el uso del biofeedback, que persigue la mejora del autocontrol emocional en situaciones de riesgo con uso de equipamientos biotecnológicos que revelan algunos eventos fisiológicos internos, normales y anormales, bajo la forma de señales visuales y auditivas, con el fin de enseñar al individuo a manejar esas reacciones involuntarias del organismo. Una parte del estudio enfoca el síndrome de emergencia de Cannon, referente al impulso emocional de luchar o huir de una situación amenazadora ante la liberación de un complejo torrente de hormonas. Otra parte relata las distorsiones perceptivas de policías en eventos con disparos de armas de fuego, como la “visión de túnel”, el “piloto automático”, el “movimiento lento del tiempo” e incluso la parálisis temporal. Metodológicamente, la investigación combina la investigación exploratoria con la etnometodología.*

**Palabras clave:** Biofeedback; Acción policial; Síndrome de emergencia de Cannon.

## Abstract

### The use of biofeedback in police training

*In highly life-threatening situations, law enforcement officers do not have much time to carry out rational evaluations, and they are often ‘driven’ by their emotions, which means that decision errors may occur in such high-risk situations. This article provides new information on police training that uses biofeedback to improve emotional self-control in high-risk situations by using biotechnological equipment to reveal internal physiological events—both normal and otherwise—by means of visual and sound signals in order to teach individuals to manipulate the body’s involuntary events. Part of the study focuses on Cannon’s emergency syndrome, which has to do with the emotional fight or flight impulse in threatening situations that results from the release of a complex cascade of hormones. Another part of the study describes law enforcement officers’ distorted perceptions in events where firearms are discharged, such as ‘tunnel vision’, ‘autopilot’, ‘the slowing down of time’ and even temporary paralysis. Methodologically speaking, the survey blends exploratory research and ethnomethodology.*

**Keywords:** Biofeedback; Police work; Cannon’s emergency syndrome.

**Data de recebimento:** 03/04/2012

**Data de aprovação:** 10/01/2013



# Segurança no *campus*: um breve levantamento sobre as políticas de segurança na USP e em universidades estrangeiras

## Viviane Oliveira Cubas

Viviane Oliveira Cubas é doutoranda e mestre em Sociologia (USP) e graduada em Ciências Sociais (USP). Pesquisadora no Núcleo de Estudos da Violência – NEV, da Universidade de São Paulo. ✉ Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil ✉ [viviane@nevusp.org](mailto:viviane@nevusp.org)

## Renato Alves

Renato Alves é doutorando e mestre em Psicologia (USP) e graduado em Ciências Sociais (USP) e Psicologia (Univ. Metodista/SP). Pesquisador no Núcleo de Estudos da Violência – NEV, da Universidade de São Paulo. ✉ Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil ✉ [ralves@usp.br](mailto:ralves@usp.br)

## Denise Carvalho

Denise Carvalho é doutoranda em Sociologia (USP), mestre em Direitos Humanos (USP) e graduada em Ciências Sociais (UFRN). Pesquisadora no Núcleo de Estudos da Violência – NEV, da Universidade de São Paulo. ✉ Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil ✉ [denise@nevusp.org](mailto:denise@nevusp.org)

## Ariadne Natal

Ariadne Natal é mestranda em Sociologia (USP) e graduada em Ciências Sociais (USP). Pesquisadora no Núcleo de Estudos da Violência – NEV, da Universidade de São Paulo. ✉ Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil ✉ [ariadne@nevusp.org](mailto:ariadne@nevusp.org)

## Frederico Castelo Branco

Frederico Castelo Branco é mestrando em Ciência Política (USP) e graduado em Direito (PUC/SP) e em Ciências Sociais (USP). Pesquisador no Núcleo de Estudos da Violência – NEV, da Universidade de São Paulo. ✉ Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil ✉ [frederico@nevusp.org](mailto:frederico@nevusp.org)

### Resumo

O debate sobre a segurança no principal campus da USP se intensificou após eventos que colocaram em questão a gestão da segurança, a atuação da Guarda Universitária e a presença de policiamento ostensivo no local. Com base em levantamento nos websites oficiais de quatro universidades, buscamos informações sobre como estas instituições lidam com o tema da segurança. Os resultados apontam que, apesar das especificidades legais, institucionais e de contexto, os problemas de segurança nos campi são muito semelhantes e suas resoluções refletem os preceitos das políticas públicas de segurança locais. Guardadas as diferenças, as experiências apresentadas podem contribuir para a reflexão sobre programas de segurança que combinem a prevenção de crimes, preservação do patrimônio público e a garantia das liberdades civis.

### Palavras-Chave

Segurança no campus; Guarda Universitária; Polícia; Universidade de São Paulo.

A discussão sobre modelos de segurança adotados em *campi* universitários ganhou destaque após o assassinato, em maio de 2011, de um aluno no *campus* da capital da Universidade de São Paulo (USP). O caso teve grande repercussão na mídia e estimulou um debate acerca da segurança na universidade, que incluiu grupos que apontavam uma relação entre este tipo de ocorrência e problemas estruturais da instituição, tais como dificuldade de circulação pelo *campus*, falta de iluminação adequada, terceirização da segurança e precariedade do trabalho da Guarda Universitária – corpo de funcionários da universidade encarregados da segurança. Em meio a este debate, alguns setores da comunidade acadêmica enfatizavam a necessidade da atuação e presença constante da Polícia Militar no *campus*, diante do que entendiam como a incapacidade da Guarda Universitária em lidar sozinha com os problemas de segurança da universidade.

Em setembro de 2011, a USP formalizou um convênio com a Secretaria de Segurança Pública (SSP), com duração de cinco anos, com o objetivo de implementar medidas de segurança e policiamento no local. De acordo com o convênio, cabe à SSP, por meio da Polícia Militar (PM), destacar policiais para realização de patrulhamento no *campus*, de acordo com a filosofia de policiamento comunitário. Isto significa o apoio da PM à Guarda Universitária (GU) em suas atividades de rotina, apresentar relatórios periódicos e consultar a

Universidade a respeito de quaisquer medidas a serem adotadas em situações excepcionais. Como contrapartida, a universidade tem a incumbência de oferecer apoio institucional para implementação das atividades previstas, prover informações e base de dados por meio da GU e promover campanhas educativas junto à comunidade USP sobre como agir em relação a questões de segurança.

Após o início do patrulhamento da PM na área da USP, três eventos conflituosos envolvendo a corporação e os alunos da Universidade renovaram o debate sobre como e quem deveria garantir a segurança no *campus*: a apreensão, em outubro de 2011, de alunos portando maconha; a reintegração de posse do prédio da reitoria da Universidade, ocupado pelos alunos, em novembro de 2011;<sup>1</sup> e, por fim, a agressão a um aluno por um sargento da PM, em janeiro de 2012.

Em novembro de 2011, o DataFolha<sup>2</sup> fez uma pesquisa de opinião junto a alunos da Universidade, sobre a presença dos policiais militares no *campus*. Os resultados apontaram que 58% dos alunos se mostraram favoráveis à presença da PM no *campus*, enquanto 36% eram contra.

Com frequência a comunidade universitária é testemunha, direta ou indiretamente, de ocorrências de gravidade variada. Enquanto parte delas é divulgada oficialmente ou por meio da

imprensa, outra parte circula de modo oficioso, contribuindo para a sensação de insegurança, situação que se repete nos outros *campi* e em outras instituições de ensino superior do país.

O fato é que problemas de segurança são recorrentes em *campi* universitários e estes necessitam ter um modelo de segurança eficiente. Como implantar um modelo de segurança no ambiente universitário que seja capaz de dar segurança à comunidade universitária e que, ao mesmo tempo, leve em consideração a especificidade de um ambiente acadêmico? Com o intuito de contribuir para aprofundar estas reflexões, o presente artigo apresenta experiências em relação à segurança atualmente aplicadas em cinco instituições estrangeiras de referência internacional, comparando-as com a experiência da USP.

## Metodologia

Foram selecionadas quatro instituições estrangeiras de referência: a *University of Toronto* (Canadá), inserida em uma sociedade com tradição em policiamento comunitário; a *University of Chicago* (EUA), caracterizada por *campus* aberto, sem muros, localizada em região de comunidade de maioria afro-descendentes; a *University of Warwick* (Inglaterra), que apresenta *campus* fisicamente semelhante ao da cidade universitária Armando Sales de Oliveira da USP; e a *Universidad Nacional de Colombia* (UNAL), que representa um país sul americano. Com exceção da UNAL, as outras três Universidades situam-se em países com baixas taxas de violência interpessoal, em particular de crimes contra a pessoa. Portanto, foram selecionadas as universidades que foram bem avaliadas nos *rankings* internacionais<sup>3</sup> e inseridas em contextos sociais diversos.

O levantamento dos dados foi feito por meio dos *websites* das universidades, o que resultou em outro critério de seleção para o caso das universidades latino-americanas, que, entre todas as selecionadas, não disponibilizam esse tipo de informação em suas páginas da Internet. Para padronizar a coleta dos dados, foi elaborado um roteiro: tipo de universidade (pública ou privada); tipo de entorno; quadro responsável pela segurança e suas atribuições; programa de segurança; tecnologias usadas para segurança; orientações dadas aos membros da comunidade sobre como agir nas ocorrências; formas de controle da qualidade do serviço de segurança; e produção de relatórios sobre as atividades desenvolvidas. Quando possível, esses dados foram complementados por outras fontes disponíveis na Internet.

Foram coletadas ainda informações sobre a segurança no *campus* da USP. Para tanto, utilizaram-se os relatórios disponibilizados pela GU e foi realizada entrevista com um membro da Divisão de Operações e Vigilância da universidade.

Para auxiliar na reflexão do material empírico, foi realizado o levantamento da literatura, nacional e internacional, relacionada ao tema da segurança em *campi* universitários.

## As limitações das fontes utilizadas

É importante lembrar que, apesar de ser uma fonte que permite a percepção parcial da realidade, a disponibilidade de informações *on-line* foi um fator determinante neste trabalho. É possível que as universidades não divulguem em seus *sites* todas as ações implementadas, mas apenas aqueles programas efetivos e bem desenvolvidos de segurança. Por outro lado, também

é possível que parte das iniciativas e princípios anunciados não tenha sido completamente implementada e nem fundamentada as práticas. Apesar de se tratar de diferentes realidades e contextos, a comparação entre estas universidades possibilita identificar semelhanças e/ou diferenças no tratamento que dispensam às questões de segurança nesses ambientes, bem como encontrar parâmetros que auxiliem no aperfeiçoamento dos programas e das tecnologias de prevenção e manutenção da segurança na USP.

### Os estudos sobre segurança nos espaços universitários

A segurança em *campi* universitários é um tema recente na literatura internacional (SLOAN, 1992) e os estudos, em sua maioria, referem-se às instituições norte-americanas. No Brasil, há informações e discussões na imprensa, *blogs* e fóruns na Internet, além de trabalhos de graduação e de especialização, mas inexistem artigos em periódicos ou estudos sistemáticos.

Alguns trabalhos pontuam que as primeiras polícias encarregadas da segurança em *campi* universitários norte-americanos datam do final do século XIX e que, gradualmente, as funções desses profissionais foram sendo ampliadas, englobando outras responsabilidades. Com a expansão do ensino superior nos EUA, na década de 1950, diversas universidades criaram departamentos de segurança e passaram a contratar policiais aposentados para cuidar de sua área. No final dos anos de 1960, elas já possuíam policiais juramentados, com a função de aplicação da lei, fazendo uso de símbolos de autoridade como armas e distintivos (SLOAN, 1992; BROMLEY, 1996; PAOLINE; SLOAN, 2003).

Na década de 1980, a ocorrência de um caso de estupro seguido de assassinato, dentro de uma universidade, despertou a atenção da mídia e da opinião pública norte-americana para o tema da criminalidade nos *campi*. Isso levou à promulgação da Lei Federal *Clery Act*,<sup>4</sup> em 1990, determinando que instituições públicas e privadas de ensino superior, que recebiam algum financiamento público federal, prestassem contas ao Departamento Federal de Educação, produzindo, anualmente, relatório sobre as ocorrências criminais graves ocorridas em seus *campi* e no seu entorno. Com a lei, tornou-se um dever das universidades emitirem avisos a respeito de potenciais ameaças à comunidade acadêmica e comunicar aos pais de alunos, menores de 21 anos, sobre envolvimento de seus filhos em casos de violação da lei ou de regras da universidade (BROMLEY, 1998; REAVES, 2008; DEL CARMEN et al., 2000; JANOSIK, 2001; RYAN, 2009).

A obrigação legal de manter o registro das ocorrências e elaborar relatórios trouxe benefícios à segurança dos *campi*. As universidades passaram a admitir publicamente a existência de crimes em suas dependências, o que implicou o aperfeiçoamento do treinamento de suas equipes, a criação de um corpo especializado dedicado à coleta e processamento de dados e a preocupação da instituição em dar respostas rápidas e eficientes aos problemas relacionados aos delitos criminais (JANOSIK, 2001; PEAK, BARTHE; GARCIA, 2008). A produção nacional de dados aumentou a visibilidade das agências de segurança nos *campi*, enriquecendo a literatura científica norte-americana a respeito destas instituições. Além desta legislação federal, há uma série de leis e códigos estaduais

que conferem poder, autoridade e obrigações às polícias das universidades nos EUA, buscando, segundo Bromley (1996), equilibrar a autoridade da polícia dos *campi* com as demais instituições locais de aplicação da lei.

As polícias dos *campi*, na maioria dos casos, são consideradas agências especializadas de aplicação da lei e, embora tenham jurisdição e público-alvo bastante específicos, suas estruturas assemelham-se aos departamentos de polícia municipais no que diz respeito a recursos humanos, características dos policiais, seleção e treinamento da equipe, especialização de funções, autonomia, adoção de símbolos de autoridade e exercício da discricionariedade, tecnologias, uso que fazem das viaturas e autorização para uso da força (SLOAN, 1992; BROMLEY; REAVES, 1998; BROMLEY, 2000; PAOLINE; SLOAN, 2003).

Com base no *Census of State and Local Law Enforcement Agencies*, do *Bureau of Justice Statistics*, Reaves (1996) traçou um perfil das instituições responsáveis pela aplicação da lei em *campi* universitários. Estas instituições caracterizavam-se por: forte presença de policiais juramentados e com poderes de polícia; média de 2,3 policiais para cada mil estudantes; considerável representação de minorias étnicas e policiais do sexo feminino; seleção de profissionais baseada em entrevistas; checagem de antecedentes criminais, investigação de referências, avaliação psicológica, teste de aptidão, testes físicos e teste de drogas; e treinamento médio de 800 horas (divididas entre aulas teóricas – 500 horas – e práticas – 300 horas). Quase todos os *campi* possuem serviços de patrulha, número de emergência de três dígitos e média de 13 *blue lines*

(telefones com ligação direta para a polícia do *campus*) para cada mil alunos. A ampla maioria das instituições incorpora métodos do policiamento comunitário, com planos de emergência, códigos de conduta, procedimentos para o uso de força não letal e procedimentos para lidar com queixas da comunidade universitária a respeito dos serviços de segurança.

Estudos sobre vitimização nos *campi* universitários, realizados a partir dos anos 1990, confirmaram os resultados dos trabalhos anteriores: os crimes nesses locais são menos comuns e menos violentos do que na comunidade em geral, fato que relativizaria a grande preocupação, na época, com a segurança nessas áreas (SLOAN, 1994; FISHER et al., 1998; HENSON; STONE, 1999; DEL CARMEN et al., 2000; HENSON; STONE, 1999). Entre esses estudos, um *survey* de 1999, aplicado em uma universidade norte-americana, mostrou que ao menos 22,5% dos respondentes haviam sido vítimas de algum tipo de crime no ano anterior (sendo 6,7% crimes violentos) e que a sensação de insegurança é maior entre as mulheres (apesar de a vitimização ser menor entre elas), asiáticos e negros, principalmente durante o período noturno e em áreas externas e abertas do *campus*. As pesquisas mostraram ainda que as campanhas de prevenção diminuíram a vitimização violenta e que calouros com menor contato com os programas de prevenção tomavam menos precaução e estavam menos atentos à segurança pessoal (FISHER et al., 1998; JOHNSON; BROMLEY, 1999; DEL CARMEN et al., 2000). Os resultados também indicaram que a vitimização é maior durante as festas noturnas e quando há uso de drogas (FISHER et al., 1998; JOHNSON; BROMLEY, 1999).

O policiamento comunitário aparece como o modelo mais indicado para trabalhar a segurança nos *campi* (WOOD; SHEARING, 1998; JOHNSON; BROMLEY, 1999; SLOAN, LANIER; BEER, 2000; GRIFFTH et al., 2004; RYAN, 2009). São áreas com características ideais para o policiamento comunitário, pois existe uma filiação institucional, a comunidade é organizada em grupos e subgrupos, há representantes claramente identificados e existem canais de comunicação e fóruns de discussão estabelecidos e também estrutura física bem mapeada e delimitada (RYAN, 2009). É apontado como o modelo que melhor responde aos desafios das polícias nos *campi*: lidar com um corpo diverso de estudantes; atuar em *campus* com características físicas distintas; identificar as questões de crime e vitimização no *campus* e a sua relação com o medo e a percepção de risco de vitimização (SLOAN; LANIER; BEER, 2000). Segundo Griffith et al. (2004), para o sucesso de um programa nesses moldes, é central a participação da comunidade universitária na elaboração e execução dos planos de segurança como forma de garantir que sejam dadas respostas às demandas da população, o que pode resultar em satisfação e adesão da comunidade às ações de segurança. Nesse sentido, a promoção da segurança depende das relações da polícia do *campus* com outras instituições e do estabelecimento de redes com sua própria comunidade.

### Universidade de São Paulo

A Guarda Universitária (GU) é o órgão responsável por garantir a segurança pessoal e patrimonial na USP, assegurando a integridade de docentes, alunos, funcionários e usuários. Criada em 1984 para coordenar as atividades

de segurança no campus, a GU é formada por funcionários da universidade (segurança orgânica), selecionados e treinados pela instituição. A atuação da GU não é pautada por regulamento próprio, mas suas ações se fundamentam no regimento interno da universidade. Entre 1999 e 2012, a GU e todas as ações relacionadas à segurança no *campus* foram administradas pela Divisão de Operações e Vigilância, órgão subordinado à Prefeitura do *campus*. Atualmente, a administração da segurança nos *campi da USP* centraliza-se na Superintendência de Segurança, subordinada diretamente ao reitor, conta com receita própria e é chefiada por um coronel reformado da PM (ver Quadro 1).

A GU atua 24 horas por dia e conta atualmente com 120 profissionais, distribuídos em três turnos,<sup>5</sup> que realizam as seguintes atividades: patrulhamento preventivo (a pé, de bicicleta, moto ou viatura); coordenação da central telefônica e de rádio; instalação e monitoramento de imagem e alarmes; orientação de trânsito; apoio ao atendimento médico de emergência, cujo acionamento telefônico é feito via GU; gerenciamento da Brigada de Incêndio e do programa de transporte para portadores de deficiências; e atividades administrativas. A GU é uniformizada, comunica-se via rádio e não utiliza nenhum tipo de armamento, inclusive os não-letais.

Os candidatos a guarda universitário precisam ter ensino médio completo, habilitação para motocicleta e automóvel e noções sobre defesa pessoal e primeiros socorros.<sup>6</sup> Os novos profissionais recebem, da própria GU, formação teórica (30 dias) e prática (90 dias).

Atuam também no *campus* cerca de 200 profissionais terceirizados que, treinados e supervisionados pela GU, trabalham nas portarias e bolsões de estacionamentos. A PM, que não realizava patrulhamento rotineiro no *campus* antes do convênio firmado em 2011, mantém, atualmente, uma base móvel e rondas ostensivas na universidade.

Tanto a PM quanto a vigilância terceirizada trocam informações, por radiofrequência, com a GU. Geralmente, ocorrências no *campus* são inicialmente atendidas pela GU que, após registro, as transmite à central de atendimento. Caso a situação seja considerada grave, a PM é acionada.

Quando o atendimento é realizado diretamente pela PM, a GU deveria ser comunicada, o que nem sempre acontece, prejudicando o monitoramento realizado pela GU. A situação é mais crítica quando as ocorrências são registradas diretamente na Polícia Civil. Nestes casos, a maioria não chega ao conhecimento da GU, prejudicando as estatísticas sobre a segurança no *campus*. Entre as ocorrências, destacam-se os furtos (veículos, equipamentos eletrônicos e pertences pessoais).

O trânsito é outra questão sensível no *campus*. Muitos motoristas utilizam a universidade como rota de fuga dos congestionamentos, aumentando o tráfego e os acidentes no *campus*. Como a USP pertence ao governo do Estado, os agentes municipais não atuam no controle do trânsito no *campus*, atividade delegada à GU, sendo que a aplicação das multas é realizada pela PM.

Queixas sobre a atuação da guarda podem ser registradas no *site* da instituição e são re-

cebidas pela diretoria da GU e pela ouvidoria da USP. Quando necessário, uma sindicância pode ser instaurada para apurar o caso e determinar possíveis encaminhamentos e punições.

## Universidade de Toronto

Na Universidade de Toronto, a guarda existe desde 1904 e, até 1991, a forma de policiamento adotada baseava-se no modelo tradicional: patrulhamento e atendimento reativo às ocorrências. A partir de 1991, a guarda adotou o modelo de policiamento comunitário, que deu origem ao *Campus Community Police* (CCP) e ênfase na segurança preventiva (ver Quadro 1).

A CCP tem como mandato apoiar a universidade em sua missão, contribuindo para um ambiente seguro e justo. Em parceria com a comunidade universitária, trabalha para prevenir crimes e estimular a conscientização sobre proteção e segurança e, quando necessário, fornecer respostas confiáveis às emergências e infrações, inclusive penais.

A política da CCP<sup>7</sup> tem como princípios e valores: respeito à dignidade, privacidade e diversidade de todas as pessoas; tratamento justo e imparcial para todos; igualdade de acesso e proteção dos direitos; liberdades civis; confiabilidade, competência e *accountability*; trabalho em equipe e envolvimento com a comunidade; e a concepção de que proteção e segurança são responsabilidades de todos. Esta política define ainda como atividades específicas da CCP: proteger, pessoas e patrimônio, por meio de programas de segurança amplamente divulgados; prevenir o crime e manter a paz; resolver conflitos e promover a ordem; responder às emergências; assegurar o cumprimento

das políticas e regulamentos da universidade; e fazer cumprir a legislação federal e local

A partir de 1995, um acordo com o *Toronto Police Services Board* (TPSB) permitiu aos *campi* da universidade contarem com *special constables* (agentes públicos responsáveis pela aplicação da lei, pagos pelo sistema de segurança pública, mas que não são membros das forças policiais regulares, integrando grupos com funções específicas<sup>8</sup>). Esses agentes possuem autoridade policial na área da universidade: atuam preventivamente, patrulhando o *campus* a pé, de bicicleta ou de carro; respondem chamados de emergência; e agem diretamente sobre infrações penais, podendo prender, deter e liberar pessoas. Sua jurisdição pode se estender para além do *campus* quando se trata de uma ocorrência iniciada na universidade ou que esteja relacionada a ela.<sup>9</sup>

A formação e o treinamento são contínuos e requerem habilidades e conhecimentos tanto sobre as práticas policiais cotidianas (uso da força, primeiros socorros, comunicação, mediação de conflitos, administração de crises de segurança,<sup>10</sup> planejamento de emergências, preservação e coleta de provas, direção defensiva, etc.), quanto a respeito de seu papel no contexto em que atuam (cursos sobre segurança pública, diversidade, ética policial e *accountability*, preconceito racial, assédio sexual, etc.).<sup>11</sup> Os *special constables* usam cassetetes, algemas e colete a prova de balas.

A CCP possui também funcionários de apoio, contratados pela universidade, para: responder aos chamados telefônicos e repassar informações aos policiais; atender casos não

emergenciais e solucionar dúvidas; realizar a segurança dos prédios, cuidar das portarias e controlar acessos. Estes funcionários, através de rádios, se comunicam diretamente com a polícia do *campus*.

Para efetivar sua missão, a CCP mantém uma série de programas e campanhas, principalmente informativos, que visam prevenir os problemas de segurança mais recorrentes no *campus*, tais como: programas antifurto e de acompanhamento de pessoas que se deslocam à noite ou trabalham em áreas isoladas do *campus*; reuniões com alunos, comerciantes e policiais para discutir as vulnerabilidades e recomendar medidas de proteção; identificar e recomendar mudanças às áreas de maior risco; realizar palestras para informar e esclarecer sobre os programas de segurança; orientação preventiva a calouros; campanhas informativas sobre segurança no trânsito; sensibilização sobre consumo de álcool e drogas; prevenção de assédio e de agressão sexual; etc.

Além da CCP, a política de segurança da universidade engloba: telefones de emergência espalhados pelos *campi* para contatar diretamente a CCP (no *campus* de St. George são 120 aparelhos); sistema de monitoramento por câmeras;<sup>12</sup> e sistema de alerta, por SMS, comunicando situações anormais e instruindo sobre procedimentos de proteção que podem ser adotados.

No *site* da CCP, é possível acessar relatórios de ocorrências diárias, além dos relatórios anuais com informações sobre atividades realizadas e estatísticas de casos. Na página há também espaço para o registro de queixas

que, quando envolvem funcionários da universidade, são encaminhadas e geridas conforme os acordos coletivos da categoria, contando com a existência de um *ombudsman*. Queixas envolvendo os *special constables* são encaminhadas ao diretor dos serviços da polícia e, dependendo de seu teor, podem ser apuradas pelo próprio diretor ou encaminhadas ao TPSB (um conselho civil que acompanha denúncias contra policiais).

### Universidade de Chicago

Na Universidade de Chicago, há mais de 40 anos a segurança é responsabilidade do *The University of Chicago Police Department* (UCPD). Este departamento é composto por policiais, selecionados e pagos pela universidade, que são licenciados pela Academia de Polícia local para atuarem no *campus* (ver Quadro 1).

Os candidatos a UCPD passam por provas escritas e psicológicas e testes sobre uso de drogas. Avaliam-se, também, habilidades como comportamento amigável, boa capacidade de comunicação e conhecimentos sobre o ambiente acadêmico.

Aqueles que já são licenciados pela polícia e desejam trabalhar na Universidade recebem três meses de treinamento voltado para a segurança no *campus*. Os não licenciados são encaminhados ao curso de formação de policiais do Estado de Illinois para adquirirem a licença e, somente então, completam o treinamento na Universidade. Os profissionais licenciados que atuam no *campus* têm poder de polícia, participam de treinamentos anuais e têm a possibilidade de ascender profissionalmente no departamento.

Compete ao UCPD tanto investigar os crimes que ocorrem na universidade como estabelecer estratégias para seu combate e, para isso, conta com duas divisões: patrulha<sup>13</sup> e serviços investigativos.<sup>14</sup> As investigações são realizadas em parceria com o Departamento de Polícia da cidade de Chicago.

O UCPD também coordena as iniciativas de promoção à segurança no *campus*, atuando em parceria com o Gabinete do *Campus*, estudantes e comunidade local. Para isso, o departamento orienta calouros, desenvolve programas de conscientização sobre segurança, instala *microchips* que permitem identificar e rastrear pertences como bicicletas, *tablets* e *notebooks*, desenvolve programas de prevenção de estupros no *campus*, com cursos de conscientização, prevenção, redução de risco para mulheres e treinamento em defesa pessoal, acompanha pessoas quando têm de passar por locais ermos, etc. A parceria com o diretório Acadêmico dos alunos contribui para assistir vítimas e orientar testemunhas.

O UCPD pode ser acessado por meio de ligações gratuitas ou por um dos 300 totens de emergência do *campus* que, ao ser acionado, é automaticamente identificado e uma viatura é enviada ao local do chamado.

As ocorrências são registradas em um sistema e seus desdobramentos podem ser acompanhados pela Internet. Balanços semanais e mensais são publicados com informações sobre as ocorrências, locais em que aconteceram e público envolvido. Na página do UCPD ainda é possível avaliar os serviços prestados, encaminhar e acompa-

nhar reclamações enviadas. As reclamações são acompanhadas por um comitê independente, eleito anualmente e formado por representantes das faculdades (funcionários, alunos e docentes) e membros do UCPD. A partir das queixas, este comitê discute procedimentos e posturas e apresenta respostas aos reclamantes.

### Universidade de Warwick

A Universidade de Warwick conta com um corpo de funcionários encarregados da segurança. Cabe a este grupo manter a ordem e reduzir as ocorrências criminais, prevenindo e coibindo ataques a pessoas, desordens, comportamentos ameaçadores, barulho, depredação, crimes contra o patrimônio da Universidade e da comunidade, etc. Para cumprir estes objetivos, são efetuados patrulhamento; monitoramento e atendimento dos alarmes de incêndio e pânico; controle de acesso a prédios; atendimento de primeiros socorros; emissão de alvará para a realização de eventos; administração dos protestos e manifestações; acompanhamento de pessoas quando transitam por locais ermos da Universidade; administração do tráfego; administração dos estacionamentos e aplicação de multas. São realizados também *surveys* sobre a segurança no *campus* e apresentações com orientações sobre prevenção da violência na Universidade (ver Quadro 1).

Os seguranças são uniformizados e atuam 24 horas. A área da Universidade conta com alarmes e monitoramentos por câmeras, telefones de emergência, registros *on-line* de bicicletas, rondas em *buggys* (veículo mais visíveis que bicicletas, mais econômicos e menos poluentes do que carros), etc.

Os seguranças são treinados para oferecer um atendimento cortês, pautado por metas como, por exemplo, resposta imediata aos alarmes de incêndio, invasão, e aos chamados de socorro médico; resposta em dez segundos para os chamados via telefones de emergência; e atendimento em 15 minutos para casos de crimes.

Em setembro de 2003, a polícia do condado fez uma parceria com a Universidade e designou sete policiais, *special constables*, para se dedicarem exclusivamente à região da Universidade, auxiliando principalmente nas patrulhas.

Para que a comunidade acadêmica se familiarizasse com a presença da polícia e com as medidas preventivas de segurança, a presença da polícia no *campus* foi, em parceria com o centro acadêmico, previamente trabalhada. Além disso, no *site* da universidade constam a foto, a qualificação e os contatos do oficial responsável pelos *special constables*.<sup>15</sup>

O *site* parece ser o principal canal de comunicação entre os encarregados da segurança e a comunidade universitária. Por meio dele é possível acessar os contatos do serviço de segurança, obter orientações sobre proteção e prevenção de crimes, cadastrar-se para utilizar os estacionamentos, registrar bicicletas, e consultar os itinerários e horários do ônibus circulares. Há ainda um *link* para o *site* da *National Union of Students*, que apresenta várias informações sobre como garantir a segurança pessoal e de seus pertences e residências. No *site* também está disponível o “User’s Chart”, documento que torna público o que os alunos podem esperar dos serviços de segurança e o que esses serviços esperam dos alunos.

Comentários ou reclamação sobre os serviços de segurança podem ser feitos por *e-mail* ou telefone, diretamente com o chefe dos serviços de segurança e queixas sobre os policiais podem ser feitas no departamento policial ou junto ao *Independent Police Complaints Commission*, órgão responsável pelo controle externo da polícia.

### Universidade Nacional da Colômbia

A segurança da Universidade Nacional da Colômbia está a cargo da *División de Vigilancia y Seguridad* (DVS), unidade administrada por funcionários da Universidade, mas que conta, principalmente, com guardas terceirizados de empresas privadas de segurança. Para atuar na Universidade, os guardas precisam seguir as normas da *Superintendencia de Vigilancia y Seguridad*,<sup>16</sup> órgão vinculado ao Ministério da Defesa Nacional e que exerce controle, inspeção e vigilância dos serviços de segurança privada (ver Quadro 1).

Entre as principais funções da guarda estão: vigilância do patrimônio da universidade; guarda das pessoas que transitam diariamente pelo *campus*; controle do acesso em bicicletas e carros no *campus*; avaliação das vulnerabilidades; e controle de eventos. Devido aos altos índices de criminalidade de Bogotá, a guarda, além da ronda pelo *campus*, também possui um serviço de escolta de alunos, funcionários e professores nos arredores da Universidade. Entre os recursos de segurança utilizados estão: câmeras de vigilância; alarmes e ramais de te-

lefonos com linhas diretas com a DVS; acesso aos edifícios mediante cartão de identificação; e estudos periódicos de identificação das vulnerabilidades do *campus* a partir dos dados das ocorrências da DVS.

A DVS possui um *site*, porém o *link* não é facilmente encontrado na página da Universidade. Na página da divisão são publicados informes de segurança com recomendações voltadas à comunidade universitária, número dos telefones de emergência e orientações básicas de segurança, tais como prestar atenção aos objetos mais vulneráveis a roubos e furtos, sobretudo em áreas públicas, estar atento a pessoas estranhas à Universidade, objetos ou bolsas abandonadas, evitar deixar objetos no interior de veículos, certificar-se de trancar portas ao deixar as salas, cuidar de seus pertences, solicitar autorização para entrar em áreas controladas como, por exemplo, laboratórios, respeitar as regras de trânsito e informar os vigias qualquer suspeita de irregularidade. Os boletins trazem também dicas para que as pessoas protejam suas residências e frases como: “atue como o primeiro responsável pela sua segurança”.<sup>17</sup>

O *site* da DVS oferece um espaço para que os usuários registrem comentários, perguntas, sugestões, elogios, queixas, denúncias e solicitações para a divisão. Além desse mecanismo, a Universidade também conta com uma linha telefônica gratuita e *site* exclusivo para receber queixas, reclamações e sugestões.

Quadro 1 - *Campus* e características da segurança nas instituições pesquisadas

	Univ. de São Paulo (1)	Univ. de Toronto (2)	Univ. de Chicago (3)	Univ. de Warwick (4)	Univ. Nacional da Colômbia (5)
<b>País</b>	Brasil	Canadá	Estados Unidos	Inglaterra	Colômbia
<b>Natureza</b>	Pública	Pública	Privada	Pública	Pública
<b>Fundação</b>	1934	1827	1890	1965	1867
<b>Campus</b>	Butantã	St. George	Hyde Park / Woodlawn	Coventry	Ciudad Blanca
<b>Área</b>	4,3 km <sup>2</sup>	1,2 km <sup>2</sup>	1 km <sup>2</sup>	2,8 km <sup>2</sup>	1,2 km <sup>2</sup>
<b>Limites</b>	Muros	Sem muros	Sem muros	Sem muros	Muros
<b>Acesso ao campus</b>	Controle à noite e aos finais de semana	Livre	Livre	Livre	Livre
<b>Alunos</b>	50 mil	55 mil	12,5 mil	23, 5 mil	26 mil
<b>Outras instalações (hospitais, restaurantes, bancos, etc.)</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	-
<b>Moradias estudantis</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
<b>Segurança</b>					
<b>Informações sobre segurança no site institucional</b>	Não	Sim	Sim	Sim	Não
<b>Segurança orgânica</b>	120	Sim	Não	Sim	Sim
<b>Segurança privada</b>	200	Não	Não	Não	Sim
<b>Polícia</b>	16	50 <i>special constable</i>	Sim	<i>Special constable</i>	Não
<b>Roubos/ furtos em 2011</b>	-	376	1273	-	-
<b>Programas preventivos</b>	Não	Sim	Sim	Sim	-
<b>Linhas gratuitas</b>	Não	Sim	Sim	Não	Não
<b>Telefones de ligação direta / emergência</b>	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Sistema de queixas independente</b>	Não	Sim	Sim	Sim	Não
<b>Regulamento próprio</b>	Não	Sim	Não	Sim	Não

Fonte:

(1) *Divisão de Operações e Vigilância, da USP, 2011.*

(2) "Facts and Figures", disponível em: <<http://goo.gl/XIMKP>> e "Campus Community Police", disponível em: <<http://goo.gl/Odqt5>>, acesso em: 30/10/2012.

(3) <<http://goo.gl/hlZS7>>, <<http://goo.gl/o3lJ>> e <<http://goo.gl/QI1PK>>, acesso em 30/10/2012.

(4) <<http://goo.gl/XpMrX>>, <<http://goo.gl/obHuw>>, <<http://goo.gl/nF6QN>>, acesso em 30/10/2012.

(5) <<http://goo.gl/ZlApj>> e <<http://goo.gl/WBRTc>>, <<http://goo.gl/J4spX>> e <<http://goo.gl/DtkKt>>, acesso em 30/10/2012.

Segurança no campus: um breve levantamento sobre as políticas de segurança na USP e em universidades estrangeiras  
Viviane Oliveira Cubas, Renato Alves, Denise Carvalho, Ariadne Natal e Frederico Castelo Branco

## Considerações finais

O levantamento aqui apresentado permitiu identificar semelhanças e diferenças referentes à segurança na USP e nos demais *campi* universitários. Os ambientes acadêmicos mostraram-se semelhantes nos seguintes aspectos: processo de atribuição de maior responsabilidade aos profissionais encarregados da segurança ao longo do tempo; aproximação entre esses profissionais e as forças policiais; prestação de serviços que vão além dos atendimentos emergenciais pelos encarregados da segurança; predominância de casos menos violentos nas ocorrências; e resistência ou desconfiança por parte da comunidade universitária sobre a presença da polícia no *campus*. Quanto às diferenças, destacam-se a produção de estudos sobre as ocorrências e vitimização, o desenvolvimento de programas de prevenção e o incentivo ao registro de queixas contra os profissionais da segurança, características muito mais comuns e acessíveis nas universidades estrangeiras. Essas semelhanças e diferenças estão inseridas em diversos programas de segurança aplicados nas universidades e que parecem estar relacionadas a três aspectos.

O primeiro refere-se ao modo como se estrutura administrativamente a burocracia do serviço da universidade: se a universidade percebe a segurança em seu território como um serviço que ela presta aos seus usuários e que, por isso, tem a preocupação de informá-los, orientá-los e se submeter às suas críticas; ou se a percebe apenas como um departamento entre tantos outros de sua administração, tendo como prioridade a divulgação da instituição, seus membros e atribuições, havendo prestação de contas somente às instâncias internas. Importante destacar que essa administração voltada para si própria, em

vez de orientada para o atendimento do cidadão, no caso brasileiro, parece ser reflexo mais dos costumes que regem os serviços públicos em geral do que uma característica exclusiva da administração das universidades públicas. A disponibilização *on-line* de informações sobre a segurança das universidades, quando existe, parece seguir o mesmo padrão de suas polícias locais: estão mais voltadas para questões institucionais das corporações do que para a orientação minuciosa e facilitada dos seus usuários.

O segundo aspecto diz respeito às jurisdições que regem as polícias e outros agentes da segurança: universidades de países como Canadá, Estados Unidos e Inglaterra contam com policiais em seu quadro de segurança e estes possuem um papel de destaque. Essa participação, contudo, é configurada a partir das legislações locais, que incluem as “polícias especiais”, sob responsabilidade do município. Isso permite que a universidade participe da seleção e capacitação dos policiais que atuarão em suas dependências, o que significa que, além de seguir os treinamentos e rigores do policial padrão, esses profissionais recebem uma formação que proporciona habilidades específicas e maior identificação com o ambiente em que vão atuar. No caso brasileiro, arranjos organizacionais como esses são inviáveis, uma vez que os poderes das polícias são definidos pela Constituição Federal, que não reconhece a existência de outras forças policiais que não aquelas expostas em seu artigo 144. Neste modelo, a atividade policial no *campus*, assim como nas demais áreas do município, só pode ser exercida por policiais selecionados, capacitados e avaliados pelas corporações. As universidades quase nada participam desse processo.

Finalmente, o terceiro aspecto compreende os princípios norteadores das políticas de segurança pública: os modelos parecem, em grande medida, serem uma expressão das políticas de segurança pública locais e algumas características confirmam essa hipótese. A concepção, em seu sentido mais estrito, de compartilhar a segurança com a comunidade, a implementação de programas de prevenção e disponibilização de informações são mais comuns onde há tradição em policiamentos comunitário e preventivo. É possível apontar dois extremos: de um lado a Universidade de Toronto, que tem um modelo de segurança muito próximo dos elementos do policiamento comunitário – identificação de atores e suas responsabilidades, estabelecimento de soluções para os problemas, orientações sobre procedimentos para situações de crise ou emergência, etc. –; e, de outro, as universidades latino-americanas, nas quais a simples ausência de informação sobre seus programas de segurança é um dado extremamente importante, pois revela o quanto esse assunto não é considerado algo a ser discutido, levado a público ou desenvolvido de forma preventiva.

Pode-se dizer que já existe alguma tradição em se pensar programas de segurança no *campus*. Ainda que as estruturas institucionais das polícias e das universidades aqui relatadas sejam muito diferentes e que algumas iniciativas atendam a questões específicas das realidades em que estão inseridas, os problemas são semelhantes e os modelos apresentados para tratá-los podem estimular a capacidade dos gestores locais no desenvolvimento de um programa de segurança para as nossas universidades. No caso da USP, persistem questões

sensíveis como, por exemplo, como inserir a polícia em um ambiente que foi afetado pelas forças policiais durante o regime autoritário e que ainda se ressentem desse passado? Como conciliar policiamento e defesa do patrimônio público com a garantia de liberdades individuais? Persistem também questões práticas, como a produção e análise de dados, alocação de recursos, capacitação de seus profissionais, etc., além das questões apontadas pela literatura, como a importância de compartilhar as responsabilidades relacionadas à segurança e de implementar, de modo eficiente, o conceito de “prevenção”.

Apesar de os debates a respeito da segurança nos *campi* universitários encontrarem ressonância na imprensa, existe uma lacuna no que diz respeito a estudos mais aprofundados, que possam qualificar as discussões e fornecer subsídios para a tomada de decisões por parte da comunidade envolvida. Este artigo apresenta uma abordagem inicial do tema e pretendeu abrir a reflexão a partir de experiências interessantes já existentes. Uma visão mais refinada a respeito dos modelos de segurança em *campi* universitários demandará investigações futuras que façam referência a aspectos como histórico, infraestrutura, ocorrências, vitimização, equipes, formas de atuação, mecanismos de avaliação, mecanismos de controle, etc. Nesse sentido, as universidades, ao mesmo tempo em que se apresentam como o espaço para a reflexão sobre a segurança dentro e fora de seus territórios, podem também ter o privilégio de servirem como o *locus* para o desenvolvimento de iniciativas democráticas e eficientes de segurança pública.

1. Houve ampla cobertura da mídia sobre os acontecimentos. Disponível em: <<http://goo.gl/AgXxz>> e <<http://goo.gl/4uYBL>>, acesso em: 30/10/2012.
2. Disponível em: <<http://goo.gl/pdNPa>>, acesso em: 30/10/2012.
3. Segundo o Webometrics Ranking Web of World Universities.
4. Jeanne Clery Disclosure of Campus Security Policy and Campus Crime Statistics Act (1990).
5. Informação fornecida pela Divisão de Operações e Vigilância, subordinada à Superintendência de Segurança da USP, em 2011.
6. Disponível em: <<http://goo.gl/q4GqF>>, acesso em: 30/10/2012.
7. Disponível em: <<http://goo.gl/a0Ebh>>, acesso em: 30/10/2012.
8. Outros special constables: agentes de trânsito, agentes dos tribunais de justiça, carcereiros, etc. Disponível em: <<http://goo.gl/XdzAf>>, acesso em: 30/10/2012.
9. Disponível em: <<http://goo.gl/Jpeqp>>, acesso em: 30/10/2012.
10. Kalinowski (2010), University of Toronto Police (2008).
11. Disponível em: <<http://goo.gl/XSA08>>, acesso em: 30/10/2012.
12. Usados quando ocorrem problemas com a bateria dos veículos durante os períodos mais frios do inverno.
13. Tradução livre de Patrol Division.
14. Tradução livre de Investigate Service Division.
15. Disponível em: <<http://goo.gl/V1NbF>>, acesso em: 30/10/2012.
16. Disponível em: <<http://goo.gl/R9wAT>>, acesso em: 30/10/2012.
17. Tradução livre de "actue como el primer responsable por su seguridad".

### Referências bibliográficas

BROMLEY, M. Policing our *campus*: a national review of statutes. **American Journal of Police**, v. 15, n. 3, p. 1-22, 1996.

\_\_\_\_\_. A content review of *campus* police vehicle pursuit policies at large institutions of higher education. **Policing: an International Journal of Police Strategies & Management**, v. 23, n. 4, p. 492-507, 2000.

BROMLEY, M.; REAVES B. Comparing *campus* and municipal police: the human resource dimension. **Policing: an International Journal of Police Strategies & Management**, v. 21, n. 3, p. 534-546, 1998.

DIVISÃO DE OPERAÇÕES DE OPERAÇÕES E VIGILÂNCIA. Gabinete do Superintendente de Segurança da USP. São Paulo, 2011. Mimeografado.

DEL CARMEN, A. et al. Fear of crime on *campus*: examining fear variables of CRCJ majors and nonmajors in

pre- and post-serious crime environments. **Journal of Security Administration**, v. 23, n. 1, p. 21-47, 2000.

FISHER, B. et al. Crime in the ivory tower: the level and sources of student victimization. **Criminology**, v. 36, n. 3, p. 671-710, 1998.

GRIFFITH, J. D. et al. Satisfaction with *campus* police services: a model for creating and communicating. **College Student Journal**, v. 38, n. 1, p. 150-156, 2004.

HENSON, V. A.; STONE, W. E. *Campus* crime: a victimization study. **Journal of Criminal Justice**, v. 27, n. 4, p. 295-307, 1999.

JANOSIK, S. The impact of the *campus* crime awareness act of 1998 on student decision-making. **NASPA Journal**, v. 38, n. 3, p. 348-360, 2001.

JOHNSON, R. P.; BROMLEY, M. Surveying a university po-

pulation: establishing the foundation for a community policing initiative. **Journal of Contemporary Criminal Justice**, v. 15, n. 133, p. 133-143, 1999.

KALINOWSKI, T. TTC constables overstepped authority, police board alleges. **The Star**, 21/10/2010. Disponível em: <<http://goo.gl/nZCnh>>. Acesso em: 30 out. 2012.

PAOLINE, E.; SLOAN, J. Variability in the organizational structure of contemporary *campus* law enforcement agencies: a national-level analysis. **Policing: an International Journal of Police Strategies & Management**, v. 26, n. 4, p. 612-639, 2003.

PEAK, K.; BARTHE, E.; GARCIA, A. *Campus* policing in America: a twenty-year perspective. **Police Quarterly**, v. 11, n. 2, p. 239-260, 2008.

REAVES, B. A. **Campus law enforcement, 2004-05**. Department of Justice U.S. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics, 2008.

REAVES, B. A.; GOLDBERG, A. L. **Campus law enforcement agencies, 1995**. Washington, D.C.: Bureau of Justice Statistics. U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs 1996,.

RYAN, A. Community policing on a college *campus* (Part 1). **Law Enforcement Journal Archive**. Indiana Law Enforcement Academy, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/8xRjh>>. Acesso em: 30 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Community policing on a college *campus* (Part 2). **Law Enforcement Journal Archive**. Indiana Law Enforcement Academy, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/f2p1h>>. Acesso em: 30 out. 2012.

SLOAN, J. The modern *campus* police: an analysis of their evolution, structure, and function. **American Journal of Police**, v. 11, n. 2. p. 85-104, 1992.

\_\_\_\_\_. The correlates of *campus* crime: an analysis of reported crimes on college and university campuses. **Journal of Criminal Justice**, v. 22, n. 1, p. 51-61, 1994.

SLOAN, J.; LANIER, M. M.; BEER, D. L. Policing the contemporary university *campus*: challenging traditional organizational models. **Journal of Security Administration**, v. 23, n. 1, p. 1-48, 2001.

UNIVERSITY OF TORONTO POLICE. **Annual Report to the Toronto Police Services Board 2008**. Disponível em: <<http://goo.gl/APBpi>>. Acesso em: 30 out. 2012.

WADA, J.; PATTEN, W.; CANDELA, K. Betwixt and between: the perceived legitimacy of *campus* police. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, v. 33, n. 1, p. 114-131, 2010.

WOOD, J.; SHEARING, C. Securing safety on *campus*: a case study. **Revue Canadienne de Criminologie**, v. 40, n. 1, p. 81-95, 1998.

# Segurança no *campus*: um breve levantamento sobre as políticas de segurança na USP e em universidades estrangeiras

Viviane Oliveira Cubas, Renato Alves, Denise Carvalho, Ariadne Natal e Frederico Castelo Branco

## Resumen

**Seguridad en el campus: una breve recopilación sobre las políticas de seguridad en la USP y en universidades extranjeras**

*El debate sobre la seguridad en el principal campus de la Universidad de Sao Paulo (USP) se intensificó tras acontecimientos que pusieron en entredicho la gestión de la seguridad, la actuación de la Guardia Universitaria y la presencia de vigilancia policial ostensiva en el lugar. Basándonos en búsquedas en las páginas web oficiales de cuatro universidades, indagamos informaciones sobre cómo estas instituciones tratan el tema de la seguridad. Los resultados apuntan a que, a pesar de las especificidades legales, institucionales y de contexto, los problemas de seguridad en los campus son muy semejantes y sus resoluciones reflejan los preceptos de las políticas públicas de seguridad locales. Salvadas las diferencias, las experiencias presentadas pueden contribuir a la reflexión sobre programas de seguridad que combinen la prevención de crímenes, la preservación del patrimonio público y la garantía de las libertades civiles.*

**Palabras clave:** Seguridad en el campus; Guardia Universitaria; Policía; Universidad de Sao Paulo.

## Abstract

**Campus security: a short survey on security policies in the University of São Paulo (USP) and in overseas universities**

*The debate about security in USP's main campus has intensified after events that called into question: security management, the performance of the University Guard and the presence of ostensive policing on the campus. Examining four universities' official websites, we sought information on how these institutions deal with security. The results show that despite specific legal, institutional and contextual differences, security problems on campi are very similar and the solutions reflect local public policy precepts of security. Allowing for differences, the experiences we examined can contribute to reflection about security programs combining crime prevention, the preservation of the public heritage, and the assurance of civil liberties.*

**Keywords:** Campus security; University Guard; Police; University of São Paulo.

**Data de recebimento:** 31/10/2012

**Data de aprovação:** 01/02/2013



# Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros

## Carolina de Mattos Ricardo

Carolina de Mattos Ricardo é advogada e cientista social, mestre em Sociologia do Direito pela USP e coordenadora de Justiça e Segurança Pública do Instituto Sou da Paz.

 Instituto Sou da Paz – São Paulo – SP – Brasil

 carolina@soudapaz.org

## Paloma Padilha de Siqueira

Paloma Padilha de Siqueira é arquiteta e urbanista, mestre em meio ambiente e arquitetura bioclimática pela Escola Politécnica de Madrid, foi coordenadora da equipe de urbanismo comunitário no “Projeto Europeu de Segurança Cidadã para a Sociedade Diversa”, desenvolvido pela IE University.

 palomasiqueira.arq@gmail.com

## Cristina Redivo Marques

Formada em Educação Física pelo IPA (Instituto Porto Alegre), Pós-graduada em Medicina Esportiva pela PUC/RS. Compôs, no Ministério da Justiça, equipe de coordenação do projeto “Espaços Urbanos Seguros”. No Ministério do Esporte, compôs a equipe de gestão dos projetos “Esporte e Lazer da Cidade - PELC” e “Praça de Juventude”. Atualmente é Coordenadora de Projetos do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - CM GRANPAL.

 CM GRANPAL – Porto Alegre – RS - Brasil

 crisredivo@gmail.com

### Resumo

O texto é uma versão resumida da Nota Técnica sobre Espaços Urbanos Seguros elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para a Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, no âmbito do Termo de Parceria 752962/2010. Seu objetivo é apresentar um panorama geral sobre o tema, de forma a mapear o estado das artes conceitual, bem como da implantação de projetos de espaços urbanos seguros nos âmbitos nacional e internacional. Para tanto, o texto está dividido em uma apresentação geral do tema, no mapeamento das principais teorias sobre espaços urbanos seguros, na descrição de experiências internacionais e nacionais de implantação de espaços seguros e em considerações finais que analisam as principais lições aprendidas das experiências apresentadas.

### Palavras-Chave

Espaços Urbanos Seguros; Prevenção da Violência; Cidade.

No mundo inteiro a preocupação com a segurança pública está cada vez maior. Cidades tornaram-se reféns da violência, sitiadas em guetos e com a população cada vez mais insegura e vítima dessa situação. Criam-se limites que não são apenas proeminentes visualmente, mas também contínuos na sua forma e sem permeabilidade à circulação, atuando mais como barreiras do que como elementos de ligação. Consequentemente, as partes da cidade acabam ficando separadas, dificultando a integração e a construção de um ambiente urbano conectado.

Esses fatores afetam direta e negativamente a relação das pessoas com os espaços públicos da cidade. As ruas, calçadas, largos, parques e praças são lugares onde ocorrem os contatos interpessoais e as manifestações coletivas. Quando a sensação de insegurança cresce, essa relação diminui, modificando a dinâmica do coletivo urbano. Cada vez mais a vida nas cidades está limitada a áreas confinadas, como os condomínios fechados, demarcadas com muros e cercas, afastando as pessoas dos espaços públicos e, conseqüentemente, da convivência coletiva. Tal isolamento segrega e impede que essa convivência seja estimulada e fortalecida.

A relação das cidades contemporâneas com a insegurança também é marcada por outras características que precisam ser destacadas.<sup>1</sup>

No caso do Brasil, por exemplo, as grandes metrópoles possuem um padrão de segregação espacial que as divide entre centro e periferia, com territórios apartados dentro da mesma cidade, nos quais parte da população não tem acesso às políticas públicas e aos direitos básicos. A distribuição de crimes letais nos territórios das cidades também segue este padrão desigual, se concentrando nos locais com maior vulnerabilidade social.

Para contribuir com a discussão sobre segurança e insegurança nas cidades e em seus espaços públicos, o presente trabalho foi desenvolvido buscando apresentar um estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros, suas teorias, experiências exitosas em outros países e a sua aplicação no Brasil.

O artigo aborda as principais teorias sobre espaços urbanos seguros, algumas experiências internacionais sobre o tema e experiências brasileiras de desenvolvimento de espaços urbanos seguros, sendo encerrado com as considerações finais que buscam extrair as lições aprendidas a partir dos exemplos apresentados.

### **Teorias sobre espaços urbanos seguros**

Há diferentes formas de conceber espaços urbanos seguros, marcadas por teorias que consideram o espaço público um fator de interferência na segurança da população. A relação entre o desenho do território e a maneira

como as pessoas utilizam e usufruem desse espaço é determinante quando se trata da segurança pública.

Nesse sentido, conhecer as principais correntes teóricas que reconhecem essa relação auxilia a compreensão sobre a relação entre espaço e segurança.

Desde os anos 1950, a organização dos espaços públicos urbanos enquanto forma de prevenção e redução da criminalidade se apresenta como foco de construções teóricas. Alguns autores como Jacobs (1961), Newman (1972), Jeffery (1971, 1977) e Crowe (1991) já apontavam o espaço urbano como um estimulador ou inibidor de oportunidades para a prática criminal e, nesse sentido, elaboraram conceitos a partir da ideia da influência do espaço físico na prática de crimes.

### Os olhos postos na rua

Em 1961, Jane Jacobs publicou *The death and life of great american cities* (Vida e morte das grandes cidades), provavelmente a obra com maior influência sobre o ambiente urbano e sua relação com o crime, que trata, de um modo geral, da vitalidade urbana. Ao analisar as características comuns dos entornos vivos e seguros, em contraste com outros inseguros e conflitivos, Jacobs amplia os horizontes do planejamento urbano rumo ao entendimento das influências do desenho ambiental no comportamento social, defendendo que, quanto mais pessoas nas ruas circulando pelas calçadas, menor é o número de atos criminais, situação que denominou de *eyes on the street* (olhos na rua). Segundo Jacobs (2000), as cidades devem ter uma diversidade de usos complexa e densa e

seu esvaziamento não garante a segurança contra o crime e nem previne o temor ao crime. Para a autora, a existência de movimento de pessoas nas ruas, ainda que de desconhecidos, é positivo para proporcionar segurança.

As principais bases para o funcionamento equilibrado de um espaço urbano podem ser resumidas da seguinte forma: demarcação clara entre o espaço público e o privado, já que essa delimitação auxilia na definição da responsabilidade individual sobre o privado e a coletiva sobre o público, facilitando a ação dos cidadãos sobre os diferentes espaços; vigilância natural, que é a que se dá por parte de usuários, comerciantes ou daqueles que habitam na zona e exercem o controle social informal – é a ideia de “olhos na rua” – permitindo a vigilância natural cotidiana possibilitada pelo contato de visão sobre a rua; e, por último, calçadas e passeios que proporcionem uma utilização contínua, de forma a aumentar a vigilância natural informal e, conseqüentemente, a segurança.

### Defensible space

Em 1972, Oscar Newman publicou o livro *Defensible space: crime prevention through environmental design* (Espaço defensável: prevenção do crime pelo desenho ambiental), em que aborda a importância da concepção e ordenamento do espaço físico para a prevenção criminal, lançando o conceito de *defensible space* (espaço defensável).

Para o autor, um *defensible space* caracteriza-se pelo conjunto de estratégias capazes de reestruturar os espaços residenciais das cidades, tornando-os controlados pela comunidade que os partilha. Estas estratégias englobam barreiras simbólicas ou reais, áreas de influência for-

temente definidas e o aumento das oportunidades de vigilância, tudo articulado para criar um espaço capaz de ser controlado pelos seus residentes (NEWMAN, 1996). A chave para a criação de espaços defensáveis está justamente na capacidade de moradores controlarem o acesso de estranhos. Esse argumento já foi alvo de críticas, por não incentivar o convívio e o respeito entre diferentes.

### Teoria situacional do crime

Em seu livro *Criminal behavior and the physical environment* (O comportamento criminal e o ambiente físico), de 1971, o Dr. C. Ray Jeffery cunhou a expressão CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design* (prevenção do crime através do desenho ambiental). Nesse conceito existem dois elementos importantes para a prevenção criminal por meio do espaço: o lugar onde ocorre o crime e a pessoa que o comete. De acordo com esse modelo:

os atores criminosos executam as suas decisões com base num processo racional, ainda que muito incipiente, sendo que as suas percepções podem ser manipuladas no sentido de induzir nos mesmos o sentimento de risco em relação ao cometimento de um determinado crime. Estas percepções, ao influenciarem o processo de tomada de decisão, poderão levar o potencial criminoso a optar por desistir da ação, se no decurso do seu processo decisório concluir que os potenciais riscos superam os eventuais lucros derivados da ação criminosa (FERNANDES, 2007, p.51).

Jeffery (1990) afirma que é possível impedir ou diminuir o crime alterando o organismo e/ou o ambiente externo.

Em 1999, Timmothy Crowe aperfeiçoou o conceito CPTED com a publicação *Crime prevention through environmental design: applications of architectural design and space management concepts* (Prevenção do crime através do desenho ambiental: aplicação do desenho arquitetônico e dos conceitos de administração do espaço urbano), detalhando as aplicações desse conceito nos mais variados espaços urbanos. O autor incorporou, por um lado, a dimensão social, de forma a assegurar que o espaço se torne defensável pelos seus residentes, e, por outro, a preocupação com a criação de atividades sociais positivas e diversificadas para encorajar os residentes a se apropriarem do espaço e retirar proveito da vigilância natural (COZENS, 2008, p. 437).

Segundo Heitor (2007), o “ambiente urbano pode influenciar o comportamento delituoso de dois modos: fisicamente, proporcionando as condições espaciais onde os indivíduos atuam, e socialmente, promovendo as relações sociais a que os indivíduos respondem”.

São quatro os princípios do CPTED:

- *vigilância natural* – a disposição do espaço pode facilitar a possibilidade de ver e ser visto por outros. A boa visibilidade de um lugar aumenta a possibilidade de controle sobre este pelos seus residentes e utilizadores. Exemplos de mecanismos de vigilância natural: colocação estratégica de janelas, portas e árvores; iluminação correta; e atividades que levem à passagem e frequência de pessoas, maximizando a vigilância;
- *territorialidade* – o sentimento de propriedade pode ser reforçado quando os residentes se identificam com os espaços e quando a con-

figuração do espaço é compreensível para eles. O reforço territorial emprega elementos de *design*, tais como calçadas, paisagens e varandas, que ajudam a distinguir as áreas públicas e privadas, buscando a participação da comunidade na formulação do desenho da intervenção. A definição do território estimula um sentimento de propriedade e pertencimento do espaço público. Isso contribui com a manutenção e a correta utilização dos espaços;

- *controle social dos acessos* – pretende desencorajar o delinquente, aumentando o risco de que seja pego. Isto pode ser conseguido, por exemplo, canalizando a circulação para determinados locais por meio da utilização de passeios, portões, iluminação e árvores, o que possibilita maior controle do espaço;
- *manutenção do espaço público* – pode ser feita tanto pelo poder público como pela comunidade.

Em 2004, Ian Coulquhoun lançou o livro *Design out crime: creating safe and sustainable communities*, estabelecendo as bases do que chama de *situational crime prevention/2nd. generation CPTED* (prevenção situacional do crime – 2ª geração da prevenção do crime através do desenho ambiental). Essa doutrina não é uma corrente dominante.

É importante ressaltar que a teoria do CP-TED na sua aplicação deve respeitar as características físicas e sociais de cada localidade. É necessária uma análise contextual e local do tipo de espaço, do tipo de pessoas que o utilizam e do tipo de crime que ocorre. Assim, o planejamento das intervenções será direcionado especificamente para o local estudado, respeitando as individualidades de cada caso.

## Sintaxe espacial

Por fim, outra linha teórica é a *sintaxe espacial* da Universidade Bartlett de Londres, de Bill Hillier (1996). O autor afirma que a segurança urbana está diretamente ligada ao fluxo dos movimentos da cidade, fazendo referência também ao processo de vigilância natural com as comunidades que eventualmente coabitam o espaço urbano e não simplesmente as que residem no local.

## Experiências de espaços urbanos seguros em outros países

Foram levantadas algumas experiências internacionais relevantes relacionadas à concepção de espaços seguros. Algumas delas se centram mais na esfera do planejamento e outras em ações locais, e quase todas demonstram a preocupação pela integração dos setores de planejamento urbano, projeto arquitetônico e agentes de segurança pública.

As experiências descritas são as seguintes:<sup>2</sup> *Safer Cities* (cidades mais seguras) – Canadá; *Securedby Design* (seguro pelo *design*) – Reino Unido; Certificado de Casas Seguras – Holanda; e Programa Comunas Seguras – Chile;

### 1. Canadá – *Safer Cities*<sup>3</sup>

A cidade de Toronto comanda uma série de políticas de segurança que fazem parte do programa *Safer Cities*, que promove mecanismos e instâncias de cooperação entre os entes envolvidos no combate à violência e ao crime, como o governo central, o governo local, a Polícia e a comunidade no planejamento dos projetos voltados para suprir as necessidades locais com intervenções em ruas, bairros, parques, transportes e no comércio/indústria.

Desde 1996, o governo do Canadá é um importante sócio colaborador do programa *Safer Cities* UN-HABITAT.

A iniciativa privada também é um ator importante nas ações de prevenção da violência, havendo inúmeros exemplos que seguiram a tendência adotada pelas autoridades municipais, dentro do conceito de segurança sustentável,<sup>4</sup> como a implantada no início dos anos 1990 no centro comercial *Dufferin Mall*, em Toronto.

### **Principais estratégias**

O *Dufferin Mall* representava a principal oferta de comércio local do bairro e passava por problemas graves de criminalidade, como roubo violento ou comportamento ameaçador por parte de gangues juvenis, que frequentavam o local como ponto de encontro. Os usuários, principalmente as mulheres, passaram a evitar o local por considerá-lo inseguro. A administração do *shopping*, por sua vez, em vez de solucionar o problema com medidas mais duras de restrição aos frequentadores, resolveu fazer um esforço consciente de envolver-se social e comercialmente com os usuários e a comunidade de seu entorno. Sua filosofia, no momento destas mudanças, foi “quanto melhor a qualidade de vida no bairro, melhor será o ambiente do negócio – empresas que retribuem às comunidades que as sustentam”.

A partir deste compromisso, foi implantado um conjunto de atividades integradoras centradas no *shopping*, entre elas um jornal comunitário, programa de trabalho para jovens, áreas de jogos, programas educacionais e de combate à evasão escolar, além da cessão de

espaços de lojas para a instalação de sedes de conselhos locais e prestação de serviço social.

### **Resultados**

O *shopping* conseguiu, assim, uma redução de 38% na incidência de crimes e condutas antissociais, nos cinco anos que se seguiram à implementação das ações (WEKERLE, 1999), passando a ser muito bem visto pela comunidade local. Uma abordagem que se mostrou capaz de equilibrar o bom senso comercial e a inclusão social.

## **2. Reino Unido – Secured by Design<sup>5</sup>**

Em 1989, a polícia Britânica desenvolveu um projeto chamado *Secured by Design* (SBD), que compreende uma certificação para normatizar a construção de prédios e edificações, assegurando espaços com qualidade e segurança. O processo consiste em identificar e modificar os elementos considerados passíveis de influenciar o potencial agressor na decisão de cometer um crime, combinando critérios situacionais e arquitetônicos, afim de que se possa evitar o cometimento de crimes e mitigar a percepção do medo.

### **Principais estratégias**

A entidade responsável pela realização deste processo e pela posterior certificação é a Polícia, que formou agentes especializados em reconhecer a relação entre o espaço físico e o comportamento criminal (*Architectural Liaison Officers*).

São objeto de certificação todas as novas construções ou reconstruções de espaços como estacionamentos, estações de trem, zonas habitacionais, áreas de lazer, os bairros e os edifícios

em geral. A certificação é feita com base na observação relacionada com os acessos públicos, a vigilância natural e o desenho das vias públicas.

### **Resultados**

Adesão massiva ao programa por parte da maioria das polícias britânicas.

### **3. Holanda – Certificado Casas Seguras<sup>6</sup>**

A polícia holandesa baseou-se na iniciativa inovadora do SBD do Reino Unido para desenvolver o Certificado de Casas Seguras, focado principalmente na planificação urbana do entorno da edificação e possibilitando flexibilidade em relação aos problemas e soluções específicos para cada lugar.

Esse projeto foi inicialmente pensado para novas construções e posteriormente adaptado também para edificação e entorno urbano pre-existentes. Suas diretrizes foram redigidas em linguagem acessível para arquitetos, urbanistas e agentes policiais. Como no caso britânico, cada corpo policial holandês passou a formar agentes especializados (*Architectural Liais on Officers*) para o processo de certificação. Estes agentes, em conjunto com os projetistas e clientes, analisam cada projeto a fim de diagnosticar e apontar diretrizes de prevenção de delitos e melhora da sensação de segurança.

#### **Principais estratégias**

O manual para certificação de casas seguras estipula 55 padrões de verificação em grande e pequena escala (urbana e arquitetônica).

Na escala urbana são analisadas as características do traçado e tecido urbano de um modo geral (tamanho do distrito, densidade,

altura e escala da edificação, acessos ao transporte público, de veículos, pedestres e bicicletas) e dos espaços públicos em particular (iluminação, estacionamentos ao ar livre, garagens parquinhos, túneis, paradas de transporte público, vielas, manutenção, etc.).

Na escala da edificação, analisam-se, por exemplo, controles de acessos, orientação dos cômodos e visibilidade de portas e janelas.

### **Resultados**

Para as certificações é necessário um estudo detalhado das características do entorno, o que acabou servindo para orientar prioridades, promover o envolvimento da população em questões que vão além da própria casa e diminuindo em até 98% os roubos residenciais onde foi aplicado o programa.

### **Desafios**

Atualmente, o maior desafio holandês consiste em incorporar este instrumento de forma regular nas normas de construção civil sem perder a flexibilidade para a proposição de soluções conjuntas entre planejadores, polícia e cidadãos.

### **4. Chile – Programa Comuna Segura<sup>7</sup>**

Em 2004, o governo do Chile e a *Fundación Paz Ciudadana* elaboraram, para potencializar os resultados das intervenções em espaços públicos, o *Manual Espacios Urbanos Seguros*, baseado nos critérios do CPTED, cujo objetivo é oferecer recomendações de desenho e gestão comunitária. O Manual está dividido em três partes – conceitos gerais, recomendações de desenho e participação comunitária –, finalizando com uma valiosa compilação de experiências práticas realizadas

no âmbito do programa, entre as quais a da cidade de Puente Alto.

A experiência de Puente Alto destaca-se por ter sido pioneira em aplicar as metodologias de desenho seguro e o desenho participativo das áreas verdes pela comunidade. Inicialmente, identificaram-se as áreas mais vulneráveis e o perfil da delinquência com foco no espaço público e, em seguida, foram elaboradas propostas para modificação dos elementos apontados como geradores de insegurança.

Foram atendidas pelo programa três áreas da cidade com diferentes perfis e graves problemas de criminalidade, como vilas residenciais de baixa renda (Villas El Volcan, Caleuche e Chiloé), o centro da cidade, com trama urbana já consolidada, e a região de Las Granjas Antiguas, por possuir alto potencial de transformação e a maior praça de toda a cidade.

### ***Principais estratégias***

O primeiro passo do trabalho foi constituir uma equipe gestora, sensibilizada anteriormente por um seminário sobre o tema CPTED. A ela se uniram os responsáveis da municipalidade e representantes dos locais de intervenção. O prefeito esteve presente em quase todas as reuniões.

Uma vez formada a equipe, foram convocados os moradores das regiões e deu-se início ao diagnóstico, por meio de estatísticas, consultas aos moradores e usuários, mapeamento dos pontos de insegurança apontados, caminhadas exploratórias pelo entorno e fichas de avaliação baseadas em guias de desenho seguro.

A Villa El Caleuche, definida como prioritária após o diagnóstico, tratava-se de um conjunto de habitação social caracterizado por um pátio central de uso indefinido e mal iluminado, com acesso direto para as unidades habitacionais. Esta situação gerava problemas de venda de drogas e acúmulo de lixo e o local era evitado pela população.

Os moradores foram então convidados a participar de oficinas de desenho para o planejamento de alternativas para recuperação do espaço. Após este processo, foi organizada uma festa comunitária no local, onde se apresentaram as propostas das oficinas de desenho e o projeto final, para que as pessoas aprovassem coletivamente as propostas que melhor lhes representavam.

A execução foi realizada pelo governo municipal e a população participou somente no plantio das árvores.

### ***Resultados***

O uso do espaço mudou de forma imediata à finalização das obras, passando a ser frequentado em diferentes horas do dia e da noite.

Por meio de acompanhamentos posteriores, observou-se que a própria população se encarregou da irrigação das árvores.

### ***Desafios***

O maior desafio no caso chileno consiste em suprir as carências de infraestrutura urbana básica nas comunidades e dar suporte para a manutenção da organização comunitária.

## **Espaços urbanos seguros no Brasil**

Foram levantadas algumas experiências brasileiras de intervenção no espaço urbano. Não é possível afirmar, contudo, que todas tenham

como foco principal a criação de espaços seguros, mas ajudam a conhecer o cenário desse tipo de intervenção na realidade brasileira, além de apontarem os principais avanços e desafios na temática dos espaços urbanos seguros no país.

As experiências descritas são as seguintes: Programas Espaços Urbanos Seguros – Jogos Pan-americanos – Rio de Janeiro; Projeto Praças da Paz Sulamerica – São Paulo; e Prometropole – Recife e Olinda.

### 1. Programa Espaços Urbanos Seguros – Jogos Pan-americanos – Rio de Janeiro<sup>8</sup>

O Programa Espaços Urbanos Seguros foi desenvolvido no âmbito da cooperação técnica entre o Programa das Nações Unidas – dos Projetos Especiais (Coproe) – e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça) que implementou o *Projeto Medalha de Ouro: Construindo Convivência e Segurança* para desenvolver as ações de segurança pública dos Jogos Panamericanos e parapan-americanos Rio 2007. O projeto foi composto por nove programas, entre eles, o Espaços Urbanos Seguros.

#### *Resumo e alguns resultados*

O objetivo geral do Programa Espaços Urbanos Seguros no Rio de Janeiro foi requalificar áreas identificadas, por lideranças comunitárias das principais comunidades que concentraram os eventos esportivos (Complexo da Maré, Complexo do Alemão e Cidade de Deus), como locais inseguros devido à presença ou proximidade de atividades criminosas. Para essa requalificação, foram implementados três eixos de atuação:

- *Capacitação em gestão e desenho urbano* – realização de um curso de “Gestão e Desenho

Urbano” para 150 lideranças comunitárias (que já haviam sido formadas em um curso de “Resolução Pacífica de Conflitos”), com o objetivo de fornecer instrumentos para definir intervenções no espaço urbano mais adequadas às suas necessidades e à promoção de segurança, por meio de ações de planejamento urbano. A conclusão do curso foi marcada pela elaboração de projetos de intervenção urbana pelas lideranças em suas comunidades.

- *Capacitação em técnicas construtivas* – capacitação de 1.000 jovens e adultos de 18 a 45 anos, moradores das comunidades cariocas, do entorno do circuito dos Jogos Pan-americanos, em técnicas de construção civil para prestarem serviços em adequações que contribuíssem para a estética e segurança nos espaços urbanos da cidade do Rio de Janeiro, especialmente no entorno das áreas dos Jogos Pan-americanos.
- *Execução das adequações urbanísticas* – após a apresentação dos projetos de intervenções urbanísticas em suas comunidades pelas lideranças formadas no curso Gestão e Desenho Urbano, foram escolhidos 30 projetos para serem executados, dos quais 29 foram implementados. Os projetos selecionados seguiram critérios (normas e recomendações de desenho) de prevenção da violência e da criminalidade, de acordo com a necessidade local, contando sempre com a participação direta da população.

A maior parte dos projetos caracterizou-se por melhorias de espaços já existentes, tais como quadra e parquinho para crianças ou somente quadra e, em outros casos, a construção de praças ou quadras em terrenos vazios ou subutilizados.

### ***Principais estratégias***

Para a escolha dos territórios que receberam o programa, uma equipe realizou visitas às comunidades do entorno das instalações do Pan para verificar as condições de moradia, além de fazer contatos com organizações governamentais e não governamentais para conhecer seus projetos e integrá-los às atividades do programa Espaços Urbanos Seguros.

Durante a implementação foram feitas reuniões com as lideranças comunitárias, que auxiliaram nos ajustes e correções de rumo para a execução do programa. A realização dos projetos de intervenção urbana foi marcada pela gestão comunitária por meio de um o Comitê de acompanhamento.

A definição dos territórios considerou a percepção de insegurança por parte das lideranças. Alguns dos resultados apontam que houve melhoria na sensação de insegurança em algumas comunidades. Por exemplo, observaram-se casos em que o local que recebeu a intervenção deixou de ser área de abandono de carros roubados, em outros houve diminuição de roubos e, ainda, a iluminação deixou os moradores mais seguros.

## **2. Projeto Praças da Paz Sulamerica<sup>9</sup> – São Paulo**

Trata-se de um projeto implementado pela organização não governamental Instituto Sou da Paz em parceria com a Sulamerica Seguros em três praças localizadas em regiões periféricas da cidade de São Paulo. Seu objetivo é revitalizar as praças, no sentido de aumentar a sensação de segurança da comunidade do entorno e contribuir

para a prevenção da violência, fomentando a participação social, o uso e ocupação dos espaços reformados por parte da comunidade. O projeto teve a duração de quatro anos, entre 2007 e 2010, compreendendo as seguintes etapas:

- seleção de três praças da cidade de São Paulo, localizadas em bairros periféricos (Brasilândia, Grajaú e Lajeado) e que concentram altas taxas de criminalidade (especialmente homicídios);
- motivação e mobilização da comunidade do entorno das praças para participar do projeto, por meio de encontros e visitas informais, assembleias comunitárias e atividades culturais e esportivas, para conhecer o envolvimento da comunidade com o espaço e estimular a participação no planejamento e desenho da reforma da praça, bem como no planejamento e execução de atividades de ocupação do espaço;
- reforma das praças, a partir da construção coletiva do projeto de reforma, de maneira a incorporar as demandas e desejos da comunidade local;
- consolidação da gestão das praças por meio de assembleias comunitárias que procuraram contribuir para a convivência com as diferenças e a diversidade, auxiliando os moradores nas tomadas de decisões, sempre valorizando a resolução pacífica de conflitos;
- investimento na autonomia da comunidade do entorno, por meio do estímulo à realização de parcerias entre a comunidade, as organizações locais e o poder público.

### ***Principais estratégias***

Após a definição das praças que receberiam o projeto, foi feito um diagnóstico de

marco zero que produziu dados primários sobre as praças, tais como parcerias existentes entre o poder público e a comunidade no entorno das praças, nível de mobilização comunitária local, existência de grupos juvenis, participação dos jovens nos espaços institucionais e na gestão da praça, sensação de insegurança. Entre outros pontos, o diagnóstico de marco zero levantou que não havia normas coletivas que organizassem o uso das praças e também que os espaços eram percebidos como inseguros pela comunidade. O marco zero serviu de base para a avaliação do projeto após sua finalização.

A participação da comunidade se deu em todas as etapas do projeto. Após a seleção das praças, os moradores do entorno foram convidados a participar de assembleias comunitárias periódicas para discutir sobre as diferentes aspirações para o futuro espaço, para construir o projeto arquitetônico das praças e planejar ações culturais e esportivas realizadas no local mesmo antes da reforma.

A sustentabilidade dos espaços foi marcada pela consolidação da gestão participativa. No entanto, contrariando as expectativas iniciais, essa gestão não se deu de forma institucionalizada por meio de um conselho ou algum outro tipo de colegiado, mas sim pelo apoio proporcionado à comunidade para desenhar e executar diferentes atividades nas praças, para realizar parcerias com entidades locais, poder público e outros parceiros potenciais, para buscar recursos e os gerir de maneira adequada e para conduzir e mediar reuniões comunitárias capazes de contribuir para a resolução dos conflitos de forma pacífica.

## Resultados

- Fortalecimento do diálogo como instrumento de mediação de conflitos.
- Significado da praça como polo de lazer e convivência.
- Aumento da participação feminina nas atividades de ocupação da praça, contribuindo para a diversidade no uso do espaço.
- Disseminação da metodologia do projeto para a Secretaria de Habitação da cidade de São Paulo.

### 3. Prometropole<sup>10</sup>

O Programa de Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (RMR) – Prometropole é uma iniciativa do Estado de Pernambuco, executado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas – Condepe/Fidem, em cooperação com a Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e com entidades da administração direta e indireta das Prefeituras de Recife e Olinda.

O programa buscou melhorar as condições de habitabilidade e de desenvolvimento comunitário das comunidades na área da Bacia do Rio Beberibe, contribuindo para a redução da pobreza e a melhoria da qualidade ambiental da Região Metropolitana do Recife.

A meta do programa era implementar ações integradas de infraestrutura urbana (água, esgoto, resíduos sólidos, drenagem, sistema viário, equipamentos sociais e de lazer, entre outros), ampliar e melhorar os serviços públicos prestados a essas comunidades e aumentar os mecanismos de regularização fundiária. Estava prevista, ainda, a implantação de equipamentos de uso coletivo e de caráter metropolitano, tais como

Parque nas Margens do Rio Beberibe, Parque Beberibe, Parque Nascledouro de Peixinhos e a implantação de vias coletoras, como, por exemplo, da Avenida Professor José dos Anjos, que margeia o Canal do Arruda – Vasco da Gama.

O prazo para a execução do Prometrópole era de cinco anos, contados a partir de julho de 2003, quando foi assinado o Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial – Bird.

### **Principais estratégias**

O Prometrópole seria implementado por meio de um conjunto de ações agrupadas em três componentes:

- infraestrutura em áreas de baixa renda (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, drenagem, arruamento, pavimentação, etc.);
- infraestrutura metropolitana complementar (estações de tratamento de esgoto, aterros sanitários, equipamentos sociais, etc.);
- estudos e desenvolvimento institucional e comunitário (melhoramento da capacidade das instituições públicas e das organizações comunitárias, para implementar ações integradas de infraestrutura urbana e prover os serviços públicos nas áreas de baixa renda).

### **Considerações finais**

O resumo das principais teorias e experiências apresentadas ajuda a conhecer o estado das artes em matéria de desenho urbano como estratégia de prevenção da violência e de segurança cidadã nos âmbitos internacional e nacional. No entanto, é importante tecer algumas reflexões sobre essas experiências, a fim de oferecer uma contribuição mais analítica sobre os aprendizados, seus êxitos e desafios.

### **Lições aprendidas das experiências de outros países<sup>11</sup>**

Sobre as diversas experiências internacionais relatadas neste artigo, é possível destacar algumas diferenças e semelhanças notáveis.

A maior diferença observa-se em relação aos desafios da segurança cidadã nos países dos hemisférios norte e sul. Enquanto nas experiências norte-americanas e europeias os desafios centram-se na assimilação dos critérios de desenho do espaço em suas diversas escalas e na integração da arquitetura e urbanismo com os profissionais da segurança, nas experiências latinas, a persistência de problemas estruturais, como as desigualdades socioterritoriais, a falta de moradia digna ou infraestrutura urbana, faz com que o desenho seja uma ferramenta de segunda ordem, chegando ao final dos processos.

Mesmo quando analisado o caso do Chile, por exemplo, que já tem o CPTED num estágio mais avançado em relação a outros países latinos, o que se observa é uma relação do tipo “*top-down*”, em que a iniciativa de utilizar os métodos de segurança sustentável parte de esferas de governo ou até mesmo do âmbito da cooperação internacional para então levar a necessidade à população. No caso dos países do norte, verifica-se justamente o contrário: a população já conta com políticas e obras desenvolvidas para satisfazer suas necessidades básicas, podendo se organizar em torno de temas que julgue relevantes e inovadores para a consolidação da cidadania, num verdadeiro processo “*bottomup*”.

Neste mesmo cenário, o papel da polícia também apresenta diferentes matizes. Nos pa-

íses latinos, com tradições de aplicação de métodos policiais e penais dissuasórios para garantir a paz, a polícia tradicionalmente assume este rol mais repressivo, tornando difícil que a iniciativa de liderar programas de transformação de Espaços Seguros parta dela, sendo necessária a intermediação de políticas específicas para seu envolvimento. Já nos países anglo-saxões, onde a polícia tradicionalmente atende às necessidades da população para garantir o bem-estar, muitas vezes a própria polícia protagoniza iniciativas relacionadas às melhoras do espaço construído.

O envolvimento de arquitetos e planejadores urbanos também é notavelmente distinto entre os diferentes grupos de países, provavelmente pelas mesmas razões já mencionadas a respeito da importância do desenho em umas ou outras sociedades. O caso da Holanda talvez seja o mais emblemático, pela abordagem da segurança do espaço de forma tão estrutural e integrada ao desenvolvimento urbano, a ponto de não reconhecer oficialmente um edifício como seguro caso não seja contextualizado em um entorno que favoreça a convivência e a igualdade de oportunidades, a ponto de formar agentes policiais para compreender o desenho urbano e arquitetônico e serem capazes de avaliar e propor alternativas a estes projetos em conjunto com os arquitetos.

No entanto, é possível perceber uma interessante mudança da tendência nas experiências latino-americanas que passam a integrar o desenvolvimento urbano com as políticas de espaços seguros, assumindo que a segurança deve ser incorporada no planejamento urbano, como legitimadora da liberdade para usufruir da cida-

de. Uma lição para ser aprendida e replicada nas cidades brasileiras que experimentam um momento de notável investimento em urbanização.

A experiência em Puente Alto no Chile apresenta um detalhe importante na definição das áreas de atuação do programa de revitalização dos espaços públicos, definindo como critérios para a intervenção o grau de vulnerabilidade e também o potencial de transformação urbana. Comparando-se com a transformação em algumas grandes cidades brasileiras, é possível afirmar que a urbanização de assentamentos informais pode significar ambas as coisas: trabalhar vulnerabilidades e oportunidades de mudanças de paradigmas urbanos.

#### *Lições aprendidas das experiências nacionais*

É possível afirmar que ainda há poucas experiências de espaços urbanos seguros no Brasil. A análise daquelas descritas no presente texto permite extrair alguns pontos de reflexão como aprendizado para futuras intervenções da mesma natureza.

Um ponto que se destaca é a necessidade de se avançar na capacidade de realizar diagnósticos que considerem de forma explícita a segurança cidadã (levando em conta públicos mais vulneráveis, crimes mais recorrentes, sensação de segurança e insegurança e elementos arquitetônicos que facilitam a ocorrência de delitos). Parte das experiências apresentadas realizou tal diagnóstico, mas falta, sobretudo, a elaboração de um estudo inicial, quantitativo e qualitativo, que tenha como foco específico a temática da segurança. É possível lançar mão de técnicas específicas de análise, tais como pesquisas de vitimização, levantamentos sobre

percepção de segurança e insegurança (incluindo recorte de público), análises criminais e estudo arquitetônico.

Em relação à análise sobre percepção de segurança e insegurança, fundamental para levantar quais os elementos que tornam o espaço inseguro para a comunidade, destaca-se a importância de conhecer tais elementos em função dos diferentes públicos (jovens homens e mulheres, adultos homens e mulheres, crianças, idosos), já que nem sempre um mesmo fator gera insegurança para pessoas distintas. É muito comum que idosos e jovens, por exemplo, tenham percepções diferentes do que causa insegurança. O diagnóstico inicial precisa trabalhar com esses elementos, sendo que ao longo da intervenção urbana será necessário lidar com essas diferentes percepções para que barreiras e estereótipos sejam superados de forma a facilitar o uso do espaço por uma maior variedade de atores.

A participação e mobilização comunitárias estão presentes, de formas diferentes, em todas as experiências apresentadas. Envolver a comunidade desde o início dos projetos parece ser uma estratégia de sucesso, especialmente em relação à apropriação dos espaços durante e após a intervenção, contribuindo para sua sustentabilidade (ainda que não garanta automaticamente essa sustentabilidade). Portanto, fica claro que investir na mobilização da comunidade, para realização do diagnóstico, definição das intervenções arquitetônicas a serem realizadas, execução dessas intervenções e, sobretudo, garantia do uso e ocupação do espaço, é uma estratégia acertada e que contribui para a sustentabilidade dos espaços revitalizados.

Outro ponto que se destaca nas experiências apresentadas é a estratégia de ocupação dos espaços composta por diversas atividades, que possam envolver diferentes públicos, atingindo prioritariamente o público mais vulnerável à violência identificado pelo diagnóstico inicialmente realizado. Essa parece ser uma forma interessante de contribuir para que os espaços sejam utilizados após a intervenção urbana realizada. Se há um plano de atividades que começou a ser implementado mesmo antes da reforma, possivelmente o espaço ganhou novo significado para a comunidade, que vai seguir utilizando-o e, assim, é possível que a sustentabilidade das intervenções urbana se dê, ainda que seja preciso que o poder público também se responsabilize pela manutenção do espaço, sempre em parceria com a comunidade que se sentirá corresponsável.

Embora parte das experiências se caracterize como atividades que buscam construir espaços seguros, não há em nenhuma delas investimento real em técnicas arquitetônicas que possam contribuir para a segurança do local. Mesmo nos diagnósticos realizados não se vê a análise do espaço e sua relação com a segurança/insegurança do ponto de vista urbano e arquitetônico. E esse é um importante desafio: considerar os recursos arquitetônicos não como “perfumaria”, mas sim como algo essencial à intervenção urbana que se vai implementar. Para tanto pode ser interessante basear-se mais profundamente em algumas das teorias sobre espaços seguros mencionadas anteriormente, sendo imprescindível que arquitetos e urbanistas façam parte das equipes que projetarão os espaços.

No que se refere tanto ao diagnóstico quanto às técnicas urbanísticas e arquitetônicas para

a construção de espaços seguros, parece haver déficit de pessoal técnico qualificado na gestão dos projetos. Formar gestores especializados nessas temáticas parece ser outro desafio. Ainda em relação à formação, verifica-se nas experiências o investimento em formação da comunidade, tanto para se envolver e contribuir diretamente para o planejamento das intervenções, como para obter uma qualificação que possibilitasse maior inserção no mercado de trabalho (por meio de capacitação em técnicas de construção). Especialmente a formação para compreensão das questões relativas ao es-

paço urbano e planejamento das intervenções urbanísticas parece ser uma estratégia acertada.

Por fim, é possível observar também que, quando há intervenções urbanísticas mais estruturais (construção de moradias, saneamento básico, outros), não se vê relação expressa com o tema da segurança. Tal relação se dá nos projetos e programas que executam intervenções mais pontuais nos espaços, tais como reformas de praças e quadras. Pode ser interessante inserir expressamente o tema da segurança nos programas que visam a construção/reconstrução de bairros.

- 
1. Para maior aprofundamento dessa discussão, ver: *Cidade e espaços públicos. Cartilha Novas abordagens sobre prevenção da violência entre jovens*. Instituto Sou da Paz, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Ministério da Justiça. São Paulo, 2010. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Cartilha03CIDADES\\_FINAL.pdf](http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Cartilha03CIDADES_FINAL.pdf)
  2. No texto original, foram inseridas outras três experiências internacionais: *Guias de boas práticas – EUA*; Laboratório de Medellín – Colômbia; e Programa Comunitário de Segurança Cidadã – Espanha. Elas foram retiradas do presente artigo por necessidade de adequação ao limite de espaço.
  3. Descrição da experiência baseada nos textos: *Briefing on Canadá Safer Cities*, disponível em <[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)>, acessado em 15 de dezembro de 2012; e relato de Henry Shaftoe no Congresso de Seguridad Ciudadana, publicado em GANDARILLAS (2011).
  4. No presente texto, o conceito de “segurança sustentável” refere-se a uma mudança de paradigma que incorpora a dimensão da segurança e sua vinculação com os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável.
  5. Descrição da experiência baseada na informação disponível em <[www.securedbydesign.com](http://www.securedbydesign.com)>.
  6. Descrição baseada em Korthals Altes e Woldendorp (1994).
  7. Descrição da experiência baseada nos textos: *Programa Comuna Segura, Chile*, disponível em <<http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp2609.html>>, acessado em 10 de dezembro de 2012; *Fruhling e Gallardo (2012)*; *Governo do Chile e Fundación Paz Ciudadana (2004)*; *Rau (2005)*; e *Rau e Stephens (2002)*.
  8. Descrição da experiência baseada em Brasil (2008).
  9. Descrição da experiência baseada em Ricardo, Roa, Rechembrg e Mello (2012).
  10. Descrição baseada no site da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem <<http://200.238.107.83/web/condepe-fidem/apresentacao11>>, acessado em 13 de dezembro de 2012.
  11. As conclusões baseiam-se na análise de todas as experiências descritas no texto original e não somente nas presentes neste artigo.

## Referências bibliográficas

- AMARO, M. A. **Arquitetura contra o crime**: prevenção do crime através da arquitetura ambiental. Rio de Janeiro: Marcos Antônio Amaro, 2006.
- BORJA, J.; MUXÍ, Z. **El espacio público**: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Editorial Electa, 2003.
- BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento de Políticas, Programas e Projetos, Coordenação Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública. **Guia espaços urbanos seguros**: pertencimento, identidade e apropriação. Brasília, 2011.
- BRASIL. Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Projeto Medalha de Ouro**: construindo convivência e segurança. Relatório final. Brasília, PRODOC BRA 06/019, maio de 2008.
- COZENS, P. New urbanism, crime and the suburbs: a review of the evidence. **Urban Policy and Research**, v. 26, n. 4, 2008.
- CROWE, T. D. **Crime prevention through environmental design**: applications of architectural design and space management concepts. Boston: Butterworth – Heinman, 2000.
- FERNANDES, L. F. Jacobs, Newman e C. Ray Jeffery. Contributos para a prevenção da criminalidade. **Urbanismo, segurança e lei**. Lisboa: Edições Almedina, tomo I, 2007.
- FRUHLING, H. E.; GALLARDO, T. Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. **Revista INVI**, número especial Violencia en barrios en América Latina, , n. 74, 2012.
- GANDARILLAS, M. **Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society October, 19th-22nd, 2011**. Espanha: IE University. Ed. Culturalibros, 2011
- GOVERNO DO CHILE; FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. **Manual de Espacios Urbanos Seguros**. Chile, 2004.
- HEITOR, T. Insegurança em meio urbano: o espaço na medição de oportunidades delituosas. **Revista Psicologia**, v. XXI, n. 2, p. 31-44, 2007.
- KORTHALS ALTES, H. J.; WOLDENDORP, T. **Handboek Politiekeurmerk Veilig Wonen**. Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 1994.
- NEWMAN, O. **Creating defensible space**. EUA: Center for Urban Policy Research Rutgers University, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, 1996.
- NYGAARD, P. D. **Espaço da cidade, segurança urbana e participação popular**. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2010.
- RAU, M. Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria. In: DAMMERT, L.; PAULSEN, G. (Eds.). **Ciudad y seguridad en América Latina**. Santiago: Red 14 URBAL, Municipalidad de Valparaíso, Flacso-Chile, 2005.
- RAU, M.; STEPHENS, R. **Puente Alto**. Informe sobre temor, espacio público e participación ciudadana. Chile: Fundación Paz Ciudadana, 2002.
- RICARDO, C. M.; ROA, F. A. C.; RECHEMBRG, L.; MELLO, R. Experiencia local: Plaza de Paz Sulamerica. **Boletín Más Comunidad, Más Prevención**, Instituto de Asuntos Públicos, CESC, Universidad de Chile, n. 14, julho de 2012.
- SABOYA, R. Segurança nas cidades: Oscar Newman e os espaços defensáveis. Disponível em: <www.urbanidades.arq.br>. Acesso em: 05 ago. 2012.
- SABOYA, R. Segurança nas cidades: Jane Jacobs e os olhos da rua. Disponível em: <www.urbanidades.arq.br>. Acesso em: 05 ago. 2012.
- SHAFTOE, H. **Convivial spaces**. Londres: Editora Earthscan, 2008.
- SOUZA, M. J. N.; COMPANS, R. Espaços urbanos seguros – a temática da segurança no desenho da cidade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, maio de 2009.
- WEKERLE, G. From eyes on the street to safe cities. **Revista Places**, n. 13, 1999

# Estudo conceitual sobre os espaços urbanos seguros

Carolina de Mattos Ricardo, Paloma Padilha de Siqueira e Cristina Redivo Marques

## Resumen

### Estudio conceptual sobre los espacios urbanos seguros

*El texto es una versión resumida de la “Nota técnica sobre espacios urbanos seguros” elaborada por el Foro Brasileño de Seguridad Pública para la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, del Ministerio de Justicia, en el ámbito del Acuerdo de Colaboración 752962/2010. Su objetivo es presentar un panorama general sobre el tema, de forma que mapea el estado del arte, así como de la implantación de proyectos de espacios urbanos seguros en los ámbitos nacional e internacional. Para ello, el texto está dividido en una presentación general del tema, en el mapeamiento de las principales teorías sobre espacios urbanos seguros, en la descripción de experiencias internacionales y nacionales de implantación de espacios seguros y en consideraciones finales que analizan las principales lecciones aprendidas de las experiencias presentadas.*

**Palabras clave:** Espacios urbanos seguros; Prevención de la violencia; Ciudad.

## Abstract

### A conceptual study on safe urban spaces

*This text is a summarized version of the Technical Note on Safe Urban Spaces that was drafted by the Brazilian Public Safety Forum on behalf of the Ministry of Justice’s National Public Safety Secretariat, within the scope of the Partnership Agreement 752962/2010. It aims to present an overview of the issue so as to map out the conceptual state-of-the-art and track the implementation of safe urban space projects domestically and internationally. The text is therefore divided into: a general presentation of the topic; a mapping of the main series of safe urban spaces; a description of international and domestic experience with the introduction of safe spaces; and final remarks that analyze the major lessons learned from the experiences presented.*

**Key Words:** Safe Urban Spaces; Prevention of Violence; City.

**Data de recebimento:** 21/12/2012

**Data de aprovação:** 05/02/2013



## Escopo e política editorial

A **Revista Brasileira de Segurança Pública** é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

## Instruções aos autores

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** Os trabalhos deverão ser enviados através do sistema on-line de gestão da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/>. Para tanto, os autores devem realizar um cadastro, que permitirá o acesso à área de submissão de trabalhos, bem como permitirá o acompanhamento de todo o processo editorial. Toda a comunicação com os autores que submeterem o trabalho através do sistema será realizada por meio da ferramenta.
- 3** 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.
- 4** 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. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5** Todos os trabalhos 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, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou rerepresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7** Os trabalhos poderão, ALTERNATIVAMENTE, ser enviados por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Mário de Alencar, 103, Vila Madalena, São Paulo / SP, CEP 05436-090. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9** Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/declaracaorb.pdf>

## critérios bibliográficos

### Resenhas

Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

### Artigos

Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;

Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca.

Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa;

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.). A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

### Quadros e tabelas

A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares 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.

### Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios: 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.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

## Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Mário de Alencar, 103 – Vila Madalena – São Paulo – SP – Brasil; Cep: 05436-090.

### Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

**Primeiro autor:** \_\_\_\_\_

**Título do artigo:** \_\_\_\_\_

**Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem no artigo:**

\_\_\_\_\_

**1. Declaração de Responsabilidade** - Garanto que em caso de vários autores, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os co-autores leram e concordaram com os termos desta declaração. - Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico. - Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores. - Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

**Assinatura de todos os autores:**

\_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_\_

**2. Transferência de Direitos Autorais** – Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

**Assinatura de todos os autores:**

\_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_\_





**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Essa revista é financiada por



Os projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública recebem o apoio de



para acessar a versão digital  
**[revista.forumseguranca.org.br](http://revista.forumseguranca.org.br)**

