

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 7

Número 2

agosto/setembro 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. 2 São Paulo ago/set 2013

Comitê Editorial

Arthur Trindade Maranhão Costa - Editor Chefe (Universidade de Brasília - Brasília / Distrito Federal / Brasil)

Renato Sérgio de Lima (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, 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 e Ford Foundation.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds - Presidente de Honra

Sérgio Roberto de Abreu - Presidente do Conselho de Administração

Samira Bueno - Secretária Executiva

Conselho de Administração

Arthur Trindade

Eduardo Pazinato

Humberto Vianna

Jésus Trindade Barreto Júnior

José Luiz Ratton

Luiz Antonio Brenner Guimarães

Luis Flavio Saporì

Marcos Aurelio Veloso e Silva

Renato Sérgio de Lima

Roberto Maurício Genofre

Sumário

Artigos

- Além das técnicas de entrevista: características individuais em entrevista com testemunhas** 6
Maria da Graça Ballardin, Lilian Milnitsky Stein e Dr^a Rebecca Milne
- Colaboração com o trabalho da polícia: o respeito é fundamental**..... 18
Edmilson Antonio Pereira Junior
- Crime, criminosos e prisão: um estudo sobre a reincidência penitenciária em Montes Claros - MG** 32
Herbert Toledo Martins e Victor Neiva Oliveira
- Disorganizing and Reorganizing the front lines of community policing: institutional aspects of the Japanese Koban System in São Paulo** 50
Cesar (Zare) Alves Ferragi
- Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal** 68
Bilmar Angelis de Almeida Ferreira e André Di Lauro Rigueira
- Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal** 90
Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adaid-Castro
- Transformações urbanas, dinâmicas criminais e ações preventivas**..... 118
André Zanetic
- A Sociedade Civil e a Segurança Cidadã no Brasil: um Relacionamento Frágil mas em Evolução** 134
Elizabeth Leeds
- Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais**..... 144
Gabriela Ribeiro Cardoso, Erni José Seibel, Felipe Mattos Monteiro e Ednaldo Aparecido Ribeiro

Nota técnica

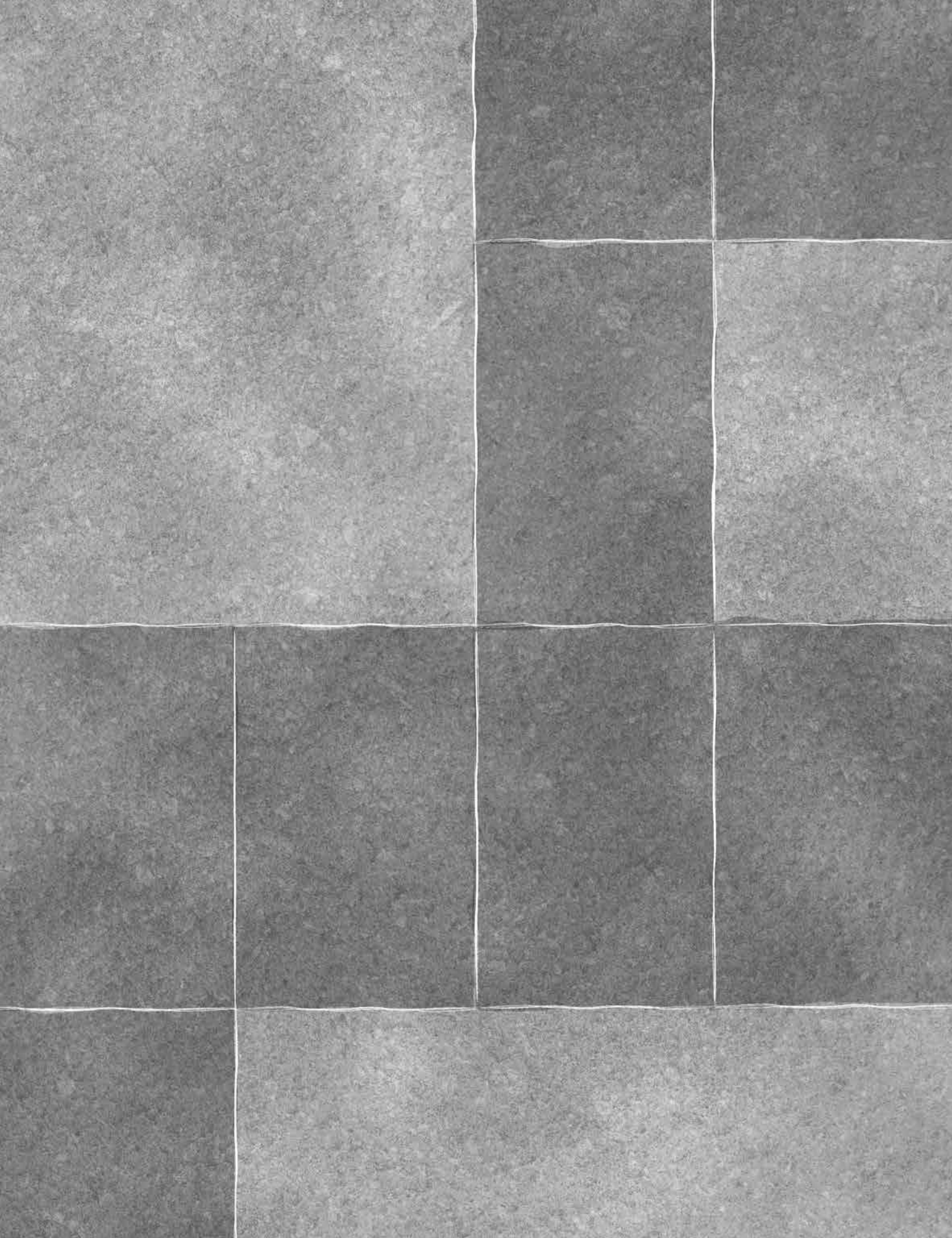
- Gestão da defesa social em Minas Gerais: contar crimes é suficiente?**..... 162
Gilberto Protásio dos Reis, Anderson Alcântara Silva Melo, Heliane de Guadalupe Alves e Edson dos Santos
- Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública**..... 182
Felipe Furcolin, Frederico Da Silveira Barbosa, Bruno Ramos Pereira e Antonio Martins Cortada
- Redução de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher na circunscrição judiciária do Paranoá, distrito federal: números, princípios e razões**..... 200
Fabiana Costa Oliveira Barreto

Regras de publicação

- 222

Table of Contents

Articles		
	Beyond Interview Techniques: individual characteristics in investigational interviews with witnesses	6
	<i>Maria da Graça Ballardin, Lilian Milnitsky Stein and Dr^o Rebecca Milne</i>	
	Collaboration with police work: respect is essential	18
	<i>Edmilson Antonio Pereira Junior</i>	
	Crime, criminals and prison: a study of prison recidivism in the city of Montes Claros – Minas Gerais	32
	<i>Herbert Toledo Martins and Victor Neiva Oliveira</i>	
	Disorganizing and Reorganizing the front lines of community policing: institutional aspects of the Japanese Koban System in São Paulo	50
	<i>Cesar (Zare) Alves Ferragi</i>	
	Key Performance Indicators as allies in Criminal Analysis	68
	<i>Bilmar Angelis de Almeida Ferreira and André Di Lauro Rigueira</i>	
	Identity in Work and the Influence of Sociodemographic Aspects: A Study of Differences between Groups of Military Police in the Federal District, Brazil	90
	<i>Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento and Breno Giovanni Adaid-Castro</i>	
	Urban transformations, criminal dynamics, and preventive actions	118
	<i>André Zanetic</i>	
	Civil society and citizen safety in Brazil: a Fragile but Evolving Relationship	134
	<i>Elizabeth Leeds</i>	
	Brazilians’ perceptions about their sense of security: Investigation into individual determinants	144
	<i>Gabriela Ribeiro Cardoso, Erni José Seibel, Felipe Mattos Monteiro and Ednaldo Aparecido Ribeiro</i>	
Technical note		
	Social defence management in Minas Gerais: is it enough to count crimes?	162
	<i>Gilberto Protásio dos Reis, Anderson Alcântara Silva Melo, Heliane de Guadalupe Alves and Edson dos Santos</i>	
	Planning based on operational capacity: from defense to public safety	182
	<i>Felipe Furcolin, Frederico Da Silveira Barbosa, Bruno Ramos Pereira and Antonio Martins Cortada</i>	
	Reduction in cases of domestic and family violence against women in the legal district of Paranoá, Federal District: numbers, principles and reasons	200
	<i>Fabiana Costa Oliveira Barreto</i>	
Publishing Rules	222



Além das técnicas de entrevista: características individuais em entrevista investigativa com testemunhas

Maria da Graça Ballardin

Mestre em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Especialista em Comportamento Organizacional pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, Portugal; Especialista em Gestão da Segurança na Sociedade Democrática, pela Universidade Luterana do Brasil e SENASP; Psicóloga graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Escrivã de Polícia Federal.

grballardin@ig.com.br

Lilian Milnitsky Stein

Ph.D. em Cognitive Psychology pela University of Arizona, EUA. Mestre em Applied Cognitive Psychology pela University of Toronto, Canadá. Psicóloga graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Processos Cognitivos do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da PUCRS. Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq. Atua nas áreas de falsas memórias, emoção e memória e Psicologia do Testemunho.

Dr^a Rebecca Milne

Reader em Entrevista Forense do Instituto de Estudos de Justiça Criminal Universidade de Portsmouth, Reino Unido.

Resumo

A literatura psicológica sugere que a experiência da testemunha não se resume a um fenômeno mnêmico, refletindo, também, a influência de forças sociais. No contexto forense a atitude do entrevistador, primeiro ponto de contato com a vítima ou testemunha, é crucial para o processo de obtenção de informação e o provável sucesso da investigação. O presente estudo refere-se ao levantamento de características do entrevistador que se mostram relevantes na obtenção de testemunhos, em quantidade e com acurácia. Pretendeu-se identificar as variáveis individuais, relativas a aspectos de personalidade do entrevistador, que têm efeitos na quantidade e acurácia de informações recordadas pelos entrevistados, de acordo com a percepção de ambos. A amostra de 30 sujeitos constituiu-se de 15 díades, entrevistador-entrevistado.

Palavras-Chave

Características do entrevistador; Testemunha; Atitude do entrevistador; Polícia Federal.

Um dos elementos principais do trabalho policial está fundamentado nas declarações de diversas pessoas, que representam distintos papéis no processo de investigação: testemunhas, vítimas e suspeitos. As declarações dos envolvidos podem ser fundamentais para o desfecho bem-sucedido de uma investigação. Das questões iniciais com potenciais testemunhas até o que é revelado nas entrevistas conduzidas por profissionais da lei, o modo como o entrevistado é questionado pode determinar os resultados de um caso (MILNE; BULL, 2005). Se a entrevista inicial com uma testemunha relevante não é conduzida apropriadamente, toda a investigação pode falhar. O foco de muitos treinamentos de profissionais de investigação recai sobre as entrevistas com suspeitos. No entanto, se a investigação não tiver sido adequadamente conduzida, incluindo entrevistas apropriadas com testemunhas/vítimas, as evidências que poderiam levar o suspeito à entrevista podem não ser completas e/ou acuradas. A investigação de um crime é o núcleo da função policial e a informação obtida de testemunhas e vítimas é crucial para qualquer investigação criminal (MILNE; BULL, 2006).

Testemunhas podem identificar culpados, recordar conversas ou lembrar outros detalhes. Uma testemunha que não tem motivos para mentir é uma poderosa evidência para o sistema de justiça criminal, especialmente se parece

ser altamente confiante em suas recordações (WELL; MEMON; PENROD, 2006). No entanto, policiais comumente mencionam que as declarações das testemunhas são muito gerais e incompletas (KEBBEL; MILNE, 1998). Estudos sobre tipos de informação relatada por testemunhas corroboram este achado (VAN KOPPEN; LOCHUN, 1997). Embora o sistema judicial confie, fortemente, nos testemunhos para determinar os fatos em torno de um evento criminal, esta confiança tem sido abalada pelo advento dos testes forenses de DNA, provocando uma mudança no modo como o sistema legal vê as evidências de testemunhas. Estudos sobre a condenação de inocentes têm mostrado que a identificação errada de testemunhas estava presente na maioria dos casos de condenação equivocada. Avançadas técnicas de análise de DNA permitiram revelar casos de condenação de inocentes (WELL; MEMON; PENROD, 2006). No âmbito do *Innocent Project*, trabalho iniciado em 1992 nos EUA, em que mais de 200 casos de condenação de inocentes foram exonerados, observou-se que o mais frequente tipo de evidência contra tais pessoas correspondia às declarações de testemunhas (BULL et. al., 2006; WELL; MEMON; PENROD, 2006; STEBLAY; LOFTUS, 2008).

Reveste-se, portanto, de grande importância o desenvolvimento de técnicas de entrevista que auxiliem testemunhas e vítimas a eliciar

declarações corretas e completas (GRANHAG; JONSSON; ALWOOD, 2004). Nos últimos anos muitas pesquisas têm focado no desenvolvimento de técnicas que auxiliem a memória da testemunha, sugerindo meios de maximizar a acurácia e quantidade de informações no processo de entrevista (COLLINS; LINCOLN; FRANK, 2005). Os trabalhos de Elizabeth Loftus voltados para a memória de eventos tiveram importante papel no desenvolvimento das pesquisas com testemunhas (WELL; MEMON; PENROD, 2006). No entanto, estudos têm indicado que os relatos das testemunhas dependem, também, da influência de variáveis interpessoais, como *status* e atitude do entrevistador no primeiro contato com a testemunha (COLLINS; LINCOLN; FRANK, 2005). A distância psicológica entre entrevistador e entrevistado aumenta com um comportamento severo do entrevistador, em oposição a uma conduta amistosa, influenciando a motivação da testemunha em fornecer respostas acuradas (MCGROARTY; BAXTER, 2009). Também o contato visual tem substancial impacto na percepção de credibilidade do comunicador (BROOKS; CHURCH; FRASER, 2001; KLEINKE, 1986).

No contexto forense, a atitude do entrevistador no contato com a vítima ou testemunha é crucial para o processo de obtenção de informação e o provável sucesso da investigação (GEISELMAN; FISHER, 1989; GRABOSKY, 1992). Esta primeira etapa se reveste de grande ansiedade, o que pode prejudicar o bom andamento da entrevista. Assim, é tarefa do entrevistador favorecer a criação de um clima relaxante, estimulando sentimentos de segurança e confiança no entrevistado (PER-

GHER; STEIN, 2005). Este componente da relação entre entrevistador e entrevistado é chamado de *rapport* e pode ser definido como uma relação harmoniosa, empática ou simpática de conexão com o outro (COLLINS; LINCOLN; FRANK, 2005). Embora considerado componente vital do sucesso de uma entrevista, não é claro o que constitui o *rapport* e a literatura é insuficiente em sugestões de como garanti-lo (MINICHIELLO; TIMEWELL; ALEXANDER, 1990; ZULAWSKY; WICKLANDER, 1993). Resultados de estudos sobre *rapport* em entrevistas policiais sugerem que a atitude do entrevistador pode afetar, seriamente, a qualidade e a quantidade de informação produzida pela testemunha (COLLINS; LINCOLN; FRANK, 2005). Poucos trabalhos, porém, têm focado a influência das características do entrevistador nos resultados da entrevista.

A entrevista cognitiva é uma das técnicas mais pesquisadas em se tratando de entrevista investigativa com testemunhas. A efetividade da implementação desta técnica requer dos entrevistadores habilidades sociais e estratégias de comunicação, elementos necessários à construção do *rapport* (MEMON, 1999). Estudos empíricos de técnicas utilizadas por policiais não treinados sugeriram que alguns problemas fundamentais na condução das entrevistas policiais podem levar à comunicação ineficaz e limitar o desempenho da testemunha (MEMON, 1999), resultando em entrevistas de baixa qualidade. O presente estudo tem como objetivo central contribuir para identificar algumas características do entrevistador, que, na percepção de entrevistadores e entrevistados, são importantes para o resultado de uma entrevista, em termos da produção do maior número de informações com qualidade.

Método

Este trabalho é de natureza exploratória e constituiu-se de entrevistas com entrevistadores e entrevistados, no contexto policial. A amostra é composta por 30 participantes que formaram 15 díades – entrevistador e entrevistado em situação de oitiva no âmbito de inquérito policial. Os entrevistadores que participaram desta pesquisa são policiais federais – delegados e escrivães – e os entrevistados são testemunhas, ouvidas em declarações a respeito de algum delito criminal. Os delitos relacionados aos depoimentos das testemunhas são tipificados pelo Código Penal Brasileiro como crimes contra a fé pública, contra a administração pública e crimes eleitorais.

Entre os entrevistadores policiais, 12 eram delegados e três escrivães da Polícia Federal, sendo nove do sexo masculino e seis do feminino, com média de idade de 38,2 anos e média de 5,65 anos na Polícia Federal. Os entrevistados neste estudo correspondiam a 15 testemunhas no âmbito de inquérito policial, sendo sete mulheres e oito homens, com uma média de idade de 45,7 anos. Os testemunhos referiam-se a roubo de carteiro, propaganda eleitoral irregular, agressão a servidor público, sonegação fiscal e falsificação de documentos. O instrumento utilizado foi um roteiro de entrevista semiestruturada para os dois grupos. A entrevista constituiu-se de duas partes, a primeira referente à percepção do entrevistador/entrevistado quanto às características do entrevistador relevantes na obtenção de testemunhos, de modo geral. A segunda parte continha a mesma questão anterior, relacionada, agora, à entrevista realizada minutos antes. Perguntava-se quais características do entrevistador que, na percepção do participan-

te, haviam facilitado ou dificultado a recordação de fatos por parte da testemunha, desta vez de modo específico, referindo-se à oitiva recém realizada.

Foram convidados a participar deste estudo somente policiais entrevistadores que tinham agendadas oitivas com testemunhas. As entrevistas com os policiais foram realizadas nas Delegacias da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio Grande do Sul, em salas onde aconteceram as oitivas das testemunhas, enquanto as entrevistas com as testemunhas ocorreram em outras salas reservadas destas Delegacias. Aproximadamente uma hora antes da oitiva previamente agendada, era realizada a primeira parte da entrevista com o entrevistador (policial). Logo após a oitiva, fazia-se o primeiro contato com a testemunha, convidando-a a participar da pesquisa, sendo explicados os procedimentos éticos e objetivos do estudo e ressaltada a total desvinculação com o inquérito policial a que se referiram suas declarações durante a oitiva. Em caso de aceitação, o Termo de Consentimento era, então, mais detalhadamente apresentado e assinado pelo participante, que ficava com uma cópia. Passava-se, então, à realização da entrevista, questionando-se a percepção do entrevistado quanto às características necessárias a um entrevistador para obter testemunhos com acurácia e o mais completo possível e em relação às características do entrevistador (delegado/escrivão) que havia acabado de realizar a oitiva, que facilitaram/dificultaram suas declarações enquanto testemunha do evento criminal em questão. Concomitantemente, era aplicada a segunda parte da entrevista com o entrevistador (policial), na sala de trabalho do policial.

A duração das entrevistas era variável, registrando-se uma média de 30 minutos. A entrevista era julgada encerrada quando o participante, depois de várias oportunidades de completar a lista de características do entrevistador que facilitam/dificultam a obtenção de testemunhos com acurácia e o maior número de informações possível, indicava que nada mais havia a acrescentar. Os registros eram feitos manualmente em uma planilha, em forma de itens, preservando-se, ao máximo, a fala dos entrevistados.

Resultados e discussão

A pesquisa teve como objetivo geral realizar um levantamento das características do entrevistador consideradas relevantes na obtenção de testemunhos com quantidade de informações e acurácia, de acordo com a percepção de entrevistadores e entrevistados. As características elencadas nas entrevistas geraram quatro listas, sendo duas segundo a percepção do entrevistador e duas de acordo com a testemunha: características que facilitam/dificultam a obtenção de testemunhos e características que facilitaram/dificultaram o testemunho na situação específica em que foi ouvida a testemunha.

Características que facilitam a obtenção de testemunhos (de modo geral)

O total de unidades de informação coletadas na primeira parte da entrevista foi de 85, sendo tais informações oriundas tanto de entrevistadores quanto de entrevistados. Estas unidades de informação ou características foram categorizadas por dois juízes independentes e agrupadas em seis categorias, das quais cinco são elementos constitutivos do *rapport*, ou seja, características que favorecem a criação

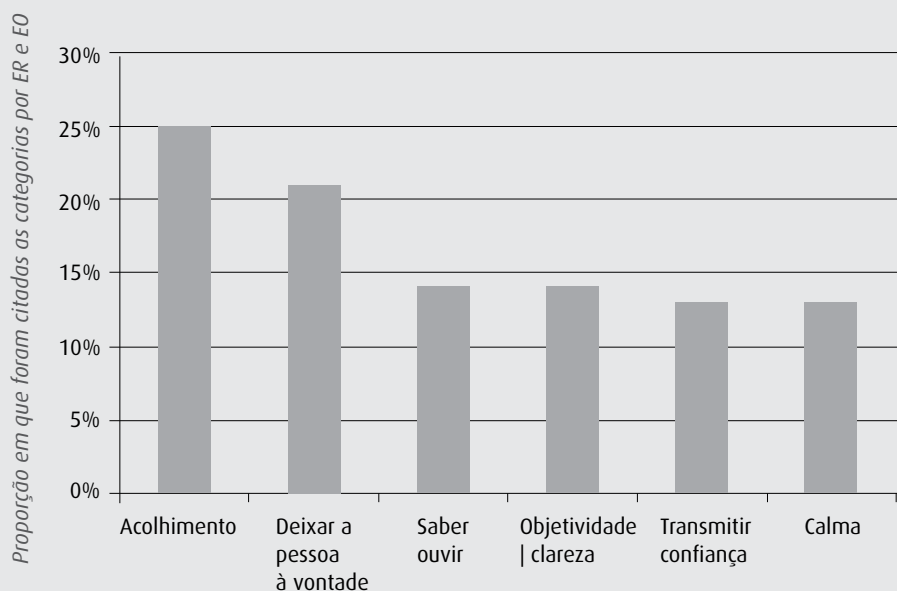
de um clima relaxante e estimulante de sentimentos de confiança e segurança no entrevistado, o que pode ser um indicador significativo da importância destes elementos na entrevista investigativa, tanto por parte de entrevistadores quanto de entrevistados, resultado que se mostra de acordo com a literatura (COLLINS; LINCOLN; FRANK, 2002, 2005). Ao se calcular a proporção de categorias, observou-se maior participação naquela referente a *acolhimento*, seguida por *deixar à vontade*. *Saber Ouvir e objetividade* aparecem na mesma proporção, assim como *transmitir confiança e calma* (Gráfico 1).

Características que facilitam a obtenção de testemunhos na situação específica

Outro propósito deste estudo foi comparar as características elencadas por entrevistadores (policiais) e entrevistados (testemunhas) que facilitaram a obtenção de testemunhos na oitiva realizada. Tais características foram agrupadas nas mesmas categorias que aquelas citadas de modo geral, identificando-se as indicadas pelos entrevistadores, pelos entrevistados e as citadas tanto pelo entrevistador quanto por seu entrevistado. O total de unidades de informação coletadas nesta etapa foi de 50 provenientes dos entrevistadores e 46 dos entrevistados. Os resultados mostram que as categorias *acolhimento* e *deixar à vontade* foram mencionadas, pelos entrevistadores, em proporções aproximadas, seguidas por *Objetividade/clareza* e *calma*. *Saber ouvir* e *transmitir confiança* foram indicadas na menor proporção (Gráfico 2).

Quanto às características referidas pelos entrevistados, as proporções em que foram citadas assemelham-se às dos entrevistadores,

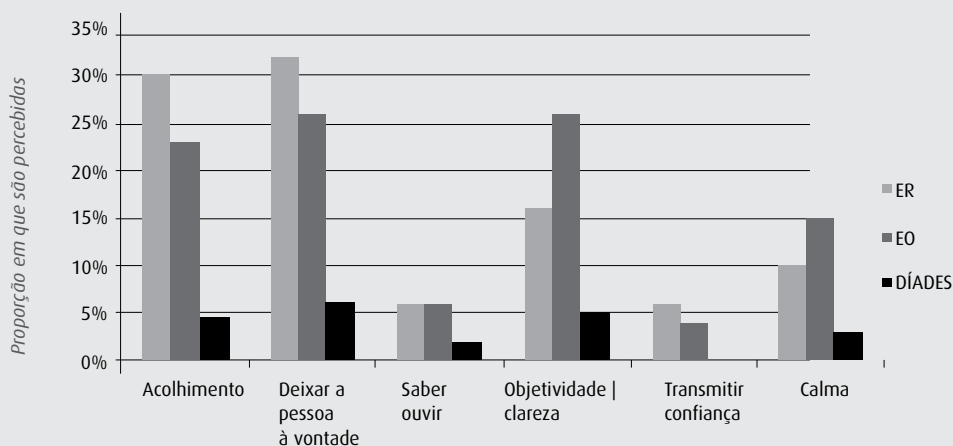
Gráfico 1 - Características do entrevistador consideradas relevantes na obtenção de testemunhos de modo geral, citadas por entrevistadores e entrevistados



Características do entrevistar relevantes na obtenção de testemunhos

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 2 - Características do entrevistador consideradas relevantes na obtenção de testemunhos percebidas por entrevistadores, entrevistados e pelas díades na situação específica da oitiva



Características do entrevistar relevantes na obtenção de testemunhos citadas na oitiva

Fonte: elaboração própria.

Além das técnicas de entrevista: características individuais em entrevista investigativa com testemunhas
 Maria da Graça Ballardín e Lilian Milnitsky Stein

ou seja, *acolhimento* e *deixar à vontade* tiveram maior participação. Em relação à *objetividade/clareza*, observou-se uma inversão nos resultados, sendo mencionada mais por entrevistados do que por entrevistadores e na mesma proporção que *deixar à vontade*. *Calma* é a segunda categoria mais citada por entrevistados do que por entrevistadores. *Saber ouvir* e *transmitir confiança* apresentaram as menores referências, tanto entre entrevistadores quanto entre os entrevistados (Gráfico 2).

Este resultado se repete quando são pareadas as características citadas pelo entrevistador e por seu entrevistado, sendo aqui considerado o total de unidades de informação produzidas por entrevistadores e entrevistados, ou seja, 96. Observou-se que a proporção em que as categorias são citadas pelas díades é aproximada. *Deixar à vontade* apareceu mais vezes, vindo a seguir *objetividade/clareza* e *acolhimento*. *Saber ouvir* e *calma* tiveram as menores proporções e nenhuma díade citou *transmitir confiança*, embora esta categoria tenha sido referida por entrevistadores e entrevistados algumas vezes. O total de categorias citadas tanto pelo entrevistador como por seu entrevistado, referente à entrevista que realizaram, foi de 20,8%, indicando certa disparidade de percepção quanto às características do entrevistador apresentadas na oitiva. Considerada elemento importante na criação de uma atmosfera favorável à entrevista (PERGHER; STEIN, 2005), destaca-se a categoria *transmitir confiança*, citada, de modo geral, em 11% das unidades de informação e percebida como presente na oitiva somente por 6% dos entrevistadores e por 4% dos entrevistados. Foi a única categoria não mencionada por nenhuma das 15 díades.

Deixar à vontade foi a categoria mais citada por entrevistadores, na situação específica, e a segunda mais percebida pelos entrevistados. Embora mencionada em 14% do total de unidades de informação na primeira parte da entrevista, a categoria *saber ouvir* foi percebida somente por 6% dos entrevistadores e por 7% dos entrevistados como presente na oitiva realizada e representa 2% das categorias pareadas. Este descompasso entre as características consideradas importantes pelos entrevistadores para obtenção de testemunhos com acurácia e com o máximo de informações, de modo geral, e aquelas percebidas como presentes na situação específica sugere uma diferença entre o que se diz e o que realmente se faz (BULL, 2006). Mesmo considerando certas características importantes, os entrevistadores não as identificam como presentes na entrevista realizada com a testemunha, o que pode ser resultado de não perceberem quando apresentam tais características ou de não serem capazes de apresentá-las em seus comportamentos.

Observou-se, também, certo descompasso entre a percepção de entrevistador e entrevistado. Em uma das díades, o entrevistador mencionou a solicitude como uma característica que apresentou na entrevista. Já a testemunha por ele entrevistada referiu-se a ele apenas como não sendo “nem tão simpático, nem tão carrancudo”. O mesmo entrevistador citou ter feito algumas brincadeiras no decurso da entrevista que não foram mencionadas pela testemunha por ele entrevistada. Aspecto importante a considerar é o possível constrangimento das testemunhas em identificar características do seu entrevistador, policial responsável pelas investigações, em cujo

contexto a testemunha foi ouvida, o que pode explicar, em parte, a pouca produção de informações nesta etapa.

Considerações finais e sugestões

É crescente o número de estudos sobre os componentes da entrevista cognitiva e sua efetividade nos resultados em termos de qualidade e quantidade de informações obtidas (MEMON; STEVENAGE, 1996). Alguns autores sugerem que o êxito deste tipo de entrevista, em relação a outras técnicas, se dá, em parte, pelo estabelecimento de um *rapport* efetivo entre entrevistador e testemunha, o que indica uma vantagem, quando estratégias cognitivas são usadas juntamente com técnicas de comunicação (MEMON; STEVENAGE, 1996). Os resultados do presente estudo indicam que as características do entrevistador que facilitam a construção de um *rapport* são consideradas relevantes por entrevistados e entrevistadores, sugerindo que uma entrevista em que se estabelece, *a priori*, uma relação de tranquilidade, de acolhimento, em que ambos estão à vontade e há clareza em sua comunicação, tende a obter maior êxito em seu propósito. Observou-se, no entanto, que a distância entre a percepção da importância destas características e sua presença na entrevista tende a ser acentuada, o que pode ser um indicador da necessidade de capacitação e treinamento de entrevistadores, com foco no papel do entrevistador e nos aspectos individuais do seu comportamento relacional, para além das técnicas empregadas.

No entanto, ainda que as características do entrevistador tenham papel importante nos resultados da entrevista, não menos relevantes são os preparativos antes da entrevista e o compor-

tamento do policial enquanto entrevistador. A literatura é vasta e as pesquisas sobre a entrevista investigativa têm ressaltado a necessidade de um treinamento formal aos entrevistadores, de modo a minimizar as falhas mais frequentemente observadas. No âmbito do presente trabalho, algumas destas falhas foram observadas, como a falta de planejamento e preparação da entrevista, o seu fechamento e avaliação. A falta de treinamento apropriado faz com que a experiência do policial ocupe o lugar da capacitação e, assim, ele vai repetindo experiências que percebe como exitosas, sem a oportunidade de avaliar, comparar e aprimorar os procedimentos da entrevista e alcançar melhores resultados.

Em países onde têm ocorrido os maiores avanços científicos em entrevista investigativa, os policiais passam por longos períodos de capacitação e treinamento em técnicas de entrevista, com diferentes abordagens para suspeitos, vítimas, testemunhas e pessoas com alguma vulnerabilidade, seja na formação inicial ou ao longo da carreira na instituição policial. As implicações de um treinamento formal, amplo e alinhado com os resultados das inúmeras pesquisas nesta área certamente são positivas e merecem um olhar especial por parte das instituições policiais brasileiras, a exemplo do que tem ocorrido em países como a Inglaterra, desde 1990 (SCHOLLUM, 2005).

Sem dúvida, o investimento na capacitação qualificada dos policiais no Brasil resultará em entrevistas investigativas enriquecidas em informação de qualidade e com acurácia, cujos reflexos poderão ser observados nos resultados das investigações criminais, trazendo benefícios tanto para a instituição policial

como para a sociedade. Sugere-se que este estudo seja realizado com testemunhas de fatos delituosos com outro enquadramento criminal, como em delitos graves que envolvem algum tipo de violência e que tendem a provocar acentuado mal-estar (ansiedade, medo, insegurança, etc.). Desse modo, poder-se-á comparar os resultados do presente estudo com as características do entrevistador, percebidas como relevantes na obtenção de tes-

temunhos fortemente afetados pela atmosfera desfavorável que envolve a experiência de testemunhar sobre crimes violentos. Sugerem-se, também, videografações das entrevistas e o uso do procedimento de autoconfrontação, intervenção utilizada na Clínica do Trabalho (*Clinique de l'Activité*) com o fim de analisar as gravações, em vários níveis, provocando discussão e aprendizado (CLOT; FAÏTA; FERNANDEZ, 2001).

Referências bibliográficas

- BROOKS, C. I.; CHURCH, M. A.; FRASER, L. Effects of duration of eye contact on judgments of personality characteristics. **Journal of Social Psychology**, n. 126, p. 71-78, 2001.
- BULL, R. et al. Interviewing suspects and witnesses. **Criminal Psychology: a beginner's guide**. Oneword Oxford, 2006, p. 53-101.
- CLOT, Y.; FAÏTA, D.; FERNANDEZ, G. Entretien en autoconfrontation croisée: une méthode en clinique de l'activité. **Education permanente**, n. 146, p. 17-25, 2001.
- COLLINS, R.; LINCOLN, R.; FRANK, M. The need for rapport in police interviews. **Humanities & Social Sciences paper**. 2005.
- _____. The effect of rapport in forensic interviewing. **Humanities & Social Sciences papers**. 2002.
- GEISELMAN, R. E.; FISHER, R. P. The cognitive interview technique for victims and witness of crime. In: RASKIN, D. C. (Ed.). **Psychological methods in criminal investigation and evidence**. New York: Springer, 1989.
- GRABOSKY, P. N. Efficiency and effectiveness in Australian policing. In: WILSON, P. R. (Ed.). **Issues in crime, morality and justice**. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1992, p. 40-41.
- GRANHAG, P. A.; JONSSON, A.-C.; ALWOOD, C. M. The cognitive interview and its effect on witnesses' confidence. **Psychology, Crime and Law**, v. 10, n. 1, p. 37-52, 2004.
- KEBBELL, M.; MILNE, R. Police officers perceptions of eyewitness factors in forensic investigations. **Journal of Social Psychology**, n. 138, p. 323-330, 1998.
- KLEINKE, C. Gaze and eye contact: a research review. **Psychology Bulletin**, n. 100, p. 78-100, 1986.
- MCGROARTY, A.; BAXTER, J. S. Interviewer behavior, interviewee self-esteem and response change in simulated forensic interviews. **Personality and Individual Differences**, n. 47, p. 642-646, 2009.
- MEMON, A. Interviewing witnesses: the cognitive interview. **Handbook of the Psychology of Interviewing**. 1999.
- MEMON, A.; STEVENAGE, S. V. Interviewing witnesses: what works and what doesn't? **Psychology**, v. 7, n. 6, 1996.
- MILNE, R.; BULL, R. Interviewing by the police. **Handbook of Psychology in Legal Contexts**. 2 ed. Chichester: Wiley, 2005.
- _____. Interviewing victims of crime, including children and people with intellectual disabilities. In: KEBBELL, M. R.; DAVIES, G. (Eds.). **Practical psychology for forensic investigations and prosecutions**. Chichester: Wiley, 2006.
- MINICHELLO, V.; ARONI, R.; TIMEWELL, E.; ALEXANDER, L. **In-Depth interviewing: researching people**. Melbourne: Longman Cheshire, 1990.
- PERGHER, G., K.; STEIN, L. M. Entrevista cognitiva e terapia cognitivo-comportamental: do âmbito forense à clínica. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, n. 1, 2005.
- SCHOLLUM, M. **Investigative interviewing: the literature**. New Zealand Police, 2005.
- STEBLAY, N. K.; LOFTUS, E. F. Eyewitness memory and the legal system. In: SHAFIR, E. (Ed.). **The Behavioral Foundations of Policy**. Princeton University Press; Russell Sage Foundation, 2008.
- VAN KOPPEN, P. J.; LOCHUN, S. K. Portraying perpetrators: the validity of offender descriptions by witnesses. **Law and Human Behavior**, n. 21, p. 661-668, 1997.
- WELL, G. L.; MEMON, A.; PENROD, S. D. Eyewitness evidence: improving its probative value. **Psychology Science in the Public Interest**, v. 7, n. 2, 2006.
- ZULAWSKY, D. E.; WICKLANDER, D. E. **Practical aspects of interview and interrogation**. New York: Elsevier, 1993.

Além das técnicas de entrevista: características individuais em entrevista investigativa com testemunhas

Maria da Graça Ballardín e Lilian Milnitsky Stein

Resumen

Más allá de las técnicas de entrevista: características individuales en entrevistas investigativas con testigos

La literatura psicológica sugiere que la experiencia del testigo no se resume a un fenómeno mnemónico, pues refleja, asimismo, la influencia de fuerzas sociales. En el contexto forense la actitud del entrevistador, primer punto de contacto con la víctima o testigo, es crucial para el proceso de obtención de informaciones y el probable éxito de la investigación. El presente estudio se refiere a la recopilación de características del entrevistador que se muestran relevantes en la obtención de testimonios, en cantidad y precisión. Se pretendió identificar las variables individuales, relativas a aspectos de personalidad del entrevistador, que tienen efectos en la cantidad y en la precisión de informaciones recordadas por los entrevistados, de acuerdo con la percepción de ambos. La muestra de 30 sujetos estuvo constituida por 15 díadas de entrevistador-entrevistado.

Palabras clave: Características del entrevistador; Testigo; Actitud del entrevistador; Policía Federal.

Abstract

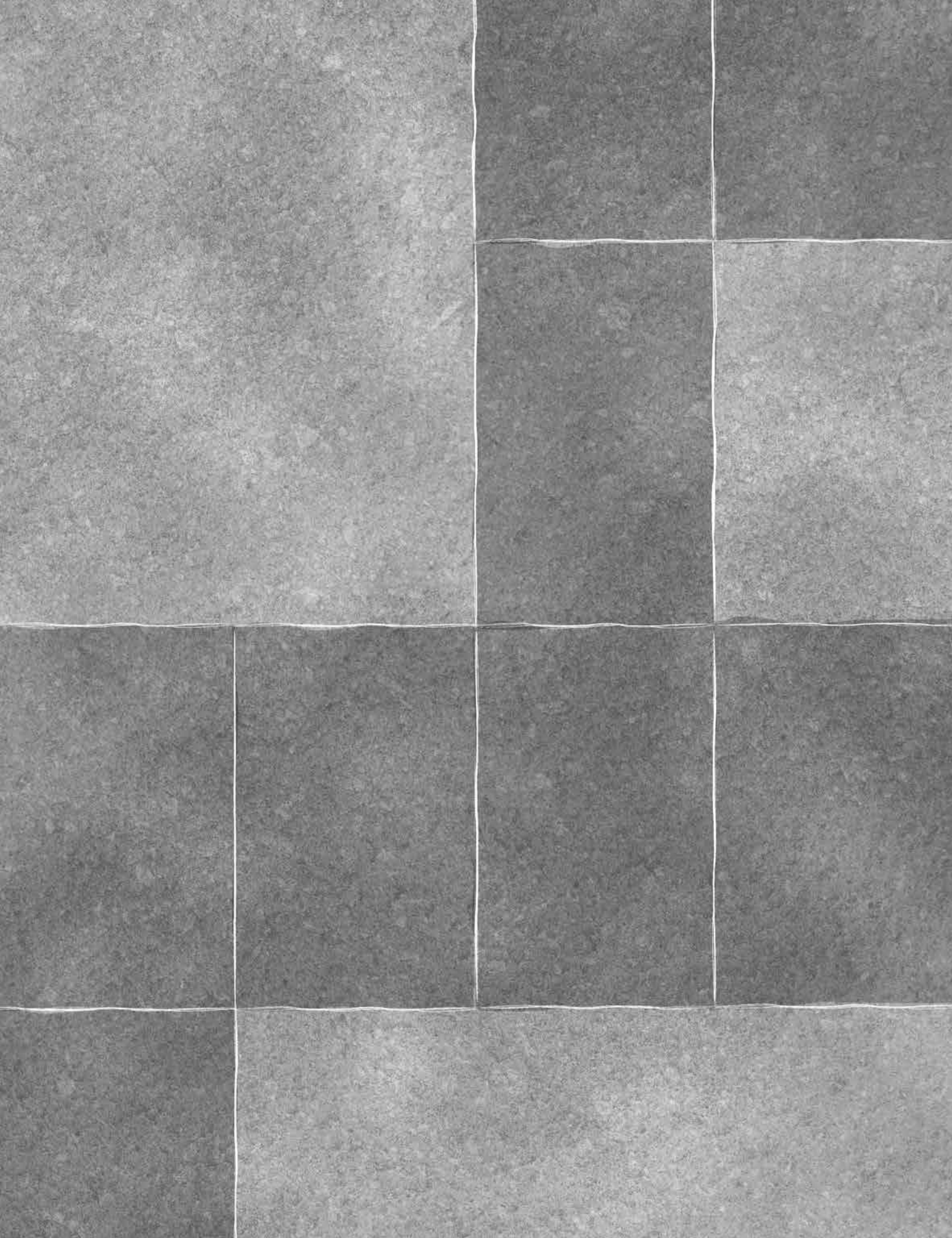
Beyond Interview Techniques: individual characteristics in investigational interviews with witnesses

Psychological literature suggests that the witness's experience is not limited to a mnemonic phenomenon; rather, it also reflects the influence of social forces. In the forensic context, the attitude of the interviewer—the first point of contact with the victim or witness—is crucial for the process of obtaining information and for the likely success of the investigation. The present study is a survey of interviewer characteristics that have proven to be relevant in obtaining statements in suitable quantity and of suitable accuracy. The aim was to identify individual variables related to the personality of the interviewer that had an effect on the quantity and accuracy of information recalled by interviewees, according to the perceptions of both. The sample of 30 subjects was made up of 15 interviewer-interviewee dyads.

Keywords: Interviewer characteristics; Witness; Interviewer attitude; Federal Police

Data de recebimento: 08/05/2013

Data de aprovação: 14/08/2013



Colaboração com o trabalho da polícia: o respeito é fundamental

Edmilson Antonio Pereira Junior

Estatístico, especialista em criminalidade e segurança pública, mestre em Sociologia. Atualmente é Diretor de Avaliação do Sistema de Defesa Social.

 edmilsonpj@yahoo.com.br

Resumo

Este estudo analisa se os fatores relacionados à confiança dos cidadãos na polícia se associam ao seu envolvimento nas ações de segurança pública, considerando o fato de 1) chamar a polícia quando presenciarem atos de violência ou criminosos e 2) cooperar com o policial responsável pela segurança do bairro ou rua. É utilizada a metodologia quantitativa de análise de dados junto a 2.808 cidadãos mineiros com idade superior a 16 anos. A técnica de regressão logística é empregada, permitindo identificar as associações estatisticamente significativas entre confiança institucional e participação cívica. É verificado que a percepção dos cidadãos em relação ao respeito repassado pelos policiais militares é central para a participação coletiva nas questões de segurança pública, superando percepções sobre a eficácia do trabalho policial, sobre a honestidade dos mesmos e se eles inspiram confiança e tranquilidade às pessoas.

Palavras-chave

Atendimento policial; Confiança institucional; Participação cívica; Respeito.

A segurança pública brasileira deixa exposta a insuficiência das agências do Estado em lidar com o fenômeno da criminalidade e violência. Os dados sobre homicídios no Brasil, extraídos do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde, mostram que, em 1980, a taxa de homicídios era de 11,7 por 100 mil habitantes, saltando para 26,2 homicídios por 100 mil, em 2010 (WASELFISZ, 2012, p. 18). Os números levam em conta o aumento populacional no período, pois, considerando-se apenas os valores absolutos, os registros de homicídios passaram de 13.910 homicídios ao ano para 49.932, nesse mesmo período.

Essa elevação das taxas de criminalidade resulta em aumento da pressão sobre o trabalho policial, tanto de forma externa, em que a sociedade busca reverter seu quadro de insegurança, quanto de forma interna, ao se tornarem cada vez mais arrojadas as metas e ações impostas aos profissionais envolvidos. Forma-se, então, um círculo vicioso, em que o crescimento dessa sobrecarga contribui mais ainda para a deterioração dos indicadores de criminalidade, sendo que as instituições policiais tornam-se impossibilitadas de reverter esse quadro sozinhas. Nessa direção, diversos estudos mostram que os órgãos de segurança pública necessitam atuar em parceria com outros setores públicos e, sobretudo, com a sociedade civil para melhorar os indicadores de

criminalidade e diminuir a sensação de insegurança dos cidadãos (ROSENBAUM, 2007; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; KAPPELER; GAINES, 2011).

O panorama brasileiro da segurança pública é semelhante ao verificado nos Estados Unidos nas décadas de 1960 a 1980, quando o número de homicídios registrados passou de 9.110 para 23.040 ao ano. Segundo Rosenbaum (2007, p. 13), a escalada de registros fez com que o policiamento norte-americano desse início, em 1980, à terceira fase do policiamento, denominada Era da Comunidade. Após passar pela Era Política (1840 até 1930) e Era da Reforma (1930 até 1980), a Era da Comunidade evidencia a relação entre polícia e comunidade como fundamental para a atuação das agências policiais, sendo que o policiamento comunitário certamente foi o veículo primário para reduzir o distanciamento físico e psicológico entre polícia e comunidade (ROSENBAUM, 1986; GREEN; MASTROFSKI, 1988 *apud* ROSENBAUM, 2007, p. 16).

Sob a ótica da evolução do sistema policial, a necessidade de reverter os indicadores de criminalidade nos anos 1980 impulsionou as agências policiais norte-americanas a efetivamente implementarem estratégias e práticas do policiamento comunitário, até então considerado apenas uma filosofia (SKOLNICK; BAYLEY, 2006). Frisa-se que

o policiamento comunitário é a estratégia de atuação policial que enfatiza a relação entre polícia e sociedade, buscando maior aproximação e participação dos cidadãos. Nesse sentido, “a família, as escolas, as associações de bairro e os grupos comerciantes, são considerados parceiros importantes para a criação de uma comunidade tranqüila e segura” (BRASIL, 2006, p. 190). Esse tipo de prática é base conceitual para o *policiamento orientado para a comunidade (citizen-focused policing)*, que destaca a importância de conhecer as necessidades e expectativas dos indivíduos e comunidades locais, envolvendo-os na tomada de decisões e no aprimoramento os serviços oferecidos (HOME OFFICE, 2006, p. 3).

A comparação entre as características dos modelos de policiamento tradicional e comunitário, realizada por Gaines e Kappeler (2011, p. 29), mostra que a efetividade da polícia, que no sistema tradicional era indicada pelo tempo de resposta, passa a ser determinada pela cooperação pública, no policiamento comunitário. Já a atuação da polícia deixa de ser voltada exclusivamente aos incidentes, passando a considerar os problemas e interesses dos cidadãos. Por fim, o profissionalismo policial não é medido pela resposta a crimes sérios, mas sim pelo fato de os policiais manterem-se “fechados” com a comunidade. Em suma, o cidadão passa a ser o foco principal da atuação policial.

Tendo em vista que a atuação desenvolvida sob os moldes do policiamento comunitário estabelece que a prioridade de atuação da polícia não se atém somente aos problemas ocorridos, sobretudo crimes registrados na comunidade, é necessário atentar-se para

as demandas prioritárias e os problemas que mais incomodam a comunidade. Dessa maneira, os policiais devem desenvolver uma busca ativa pelas informações da comunidade em que atuam, sendo necessária a visita *in loco* dos profissionais e, até mesmo, a realização de pesquisas de vitimização, no sentido de compreender melhor a ocorrência de crimes não notificados (“cifra-negra”) e a percepção de segurança pelos cidadãos. Essa forma de atuar reflete inovação das agências policiais, mostrando que a modernização dos serviços prestados não passa unicamente pelo aprimoramento tecnológico de seus equipamentos, mas também pelo refinamento na forma de se relacionar com as comunidades.

Em termos de resultados do policiamento comunitário, Lloyd (2009, p. 18) apresenta pesquisas que apontam que os benefícios desse tipo de policiamento são, além da mobilização, a melhoria da relação entre polícia e cidadão, o aumento da satisfação dos profissionais e a redução do crime, bem como do medo do crime. O estudo de Davis e Mateu-Gelabert (1999) traz a análise de dois distritos policiais de Nova York que conseguiram diminuir tanto os indicadores de criminalidade quanto as queixas contra policiais, contando, para isso, com a participação efetiva dos comandantes. Foram eles os responsáveis por difundir o modo como a polícia deveria interagir com a população, sendo que os comandantes “não apenas administraram bem seus policiais como também administraram as relações com a comunidade para demonstrar que a polícia estava sempre disposta a responder às preocupações da comunidade” (DAVIS; MATEU-GELABERT, 1999, p. 11).

A participação da comunidade na segurança pública

São diversos os benefícios advindos do envolvimento da comunidade na área da segurança pública e inúmeras as formas de envolvimento do público. Nesse sentido, a maneira mais disseminada e formal da participação do cidadão nas ações de segurança pública se dá por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Consep), que visam “mobilizar e congregar forças da comunidade para a discussão de problemas locais da segurança pública” (BRASIL, 2009, p. 297). As múltiplas formas de envolvimento do público na área da segurança pública contemplam até mesmo o simples fato de fornecer informações ao policial. Nessa direção, Lloyd (2009, p. 24) entende que as diversas maneiras de ação em conjunto com a comunidade nos assuntos de segurança pública se distribuem basicamente em quatro tipos:

- como vítima, testemunha, suspeito ou réu, ou ainda como alvos dos legítimos poderes de polícia;
- participação estruturada em eventos ou processo com objetivo planejado (tais como participação em reuniões, encontros entre polícias e associações, preenchendo questionários, recebendo visitas para consultas ou chamadas telefônicas, etc.);
- participação não-estruturada com objetivos pouco planejados (por exemplo, provendo informação regular para a polícia ou participando de ações com pessoas jovens);
- contato informal (por exemplo, telefonando, mandando *e-mail* ou *contato similar com contexto não-policial*).

No contexto de Minas Gerais, o envolvimento dos cidadãos nas questões relacionadas à segurança pública é abordado pela pesquisa Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social (MINAS GERAIS, 2011), que apresenta subindicador referente à participação cívica. Os cidadãos avaliam o grau de importância em relação a: participar de programas do Estado que promovam a segurança (por exemplo, Proerd, Projeto Mediar,¹ entre outros); tratar de questões relativas à segurança nas reuniões de pais e professores da escola dos filhos; promover ações de prevenção com apoio da polícia local (por exemplo, Rede de Vizinhos Protegidos); participar dos Consep; chamar a polícia quando presencia atos de violência ou criminosos; e cooperar com o policial responsável pela segurança do bairro ou rua.

Embora sejam vastas as possibilidades de ações em que os cidadãos podem se envolver, seu engajamento em questões de segurança pública é pouco comum nas comunidades (THE CASE REVIEW, 2008, *apud* LLOYD, 2009, p. 25). Na visão de Reisig (1998, *apud* LLOYD, 2009, p. 4), somente a melhoria da confiança e da satisfação do público com a polícia resultará no encorajamento dos cidadãos a denunciarem atos de vitimização, agirem como testemunhas, fornecerem informações e participarem de atividades de prevenção do crime. É desse modo que as corporações policiais devem estar atentas para conseguir estabelecer estratégias eficazes e, assim, potencializar a participação do público, de maneira a obter resultados positivos na área de segurança pública.

Potencializando a participação do público

É latente a importância do planejamento de ações que permitam cada vez mais aproximar policiais e cidadãos, favorecendo o ambiente para que os moradores se engajem na colaboração com o trabalho policial. Os arranjos devem ser feitos de forma a que os profissionais se encontrem preparados para o desenvolvimento de ações de proximidade com o cidadão e que, efetivamente, passem a atuar na execução dessas atividades.

Sob a perspectiva interna, a primeira iniciativa deve ser direcionada à capacitação e ao treinamento dos policiais voltados para a mobilização comunitária, notadamente por meio dos cursos de polícia comunitária, que permitem criar condições para que os profissionais, de acordo com a Matriz Curricular Nacional (BRASIL, 2008, p. 64), possam:

ampliar conhecimentos para identificar os fundamentos, as normas e os procedimentos para construir conselhos comunitários de segurança; desenvolver e exercitar habilidades para utilizar estratégias que facilitem a participação comunitária e a mobilização social e; fortalecer atitudes para reconhecer a importância da parceria entre conselhos comunitários de segurança e polícia comunitária.

Ainda dentro da própria corporação, podem ser desenvolvidas metas voltadas para implementação e estruturação de conselhos comunitários de segurança e participação em reuniões e encontros com membros da comunidade, pois “todas as vezes que grupos de cidadãos, ou moradores, se reúnem para encaminhar soluções para problemas comuns o resultado é bastante

positivo” (BRASIL, 2008, p. xx). Contudo, essas ações não se mostram suficientes para abranger o público amplo, sendo exigidos mecanismos mais robustos para garantir o envolvimento da comunidade. Nessa direção, a confiança dos cidadãos nas agências policiais constitui ação elementar para a sensibilização dos membros da comunidade de maneira que contribuam com a área de segurança pública. Esse fato é comprovado por meio de dados empíricos relativos a Minas Gerais, obtidos pela pesquisa Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social (MINAS GERAIS, 2011), que mostra a associação direta entre o engajamento do cidadão nos assuntos relacionados à segurança pública e a confiança nas instituições policiais. O trabalho constata que, se a confiança do público nas agências policiais aumenta, também é maior a percepção sobre a importância de se envolver em ações dessa área.

Essa constatação está em consonância com os novos padrões emergentes de atuação em segurança pública, cujas estratégias devem ser apropriadas para buscar a coparticipação dos cidadãos na solução dos problemas coletivos, sendo que uma delas é justamente a preocupação sobre a avaliação do público em relação ao trabalho policial e sua confiança nas instituições. Também é essa a visão de Muniz e Proença Júnior (2007, p. 242), que enfatizam que:

A credibilidade policial instrumentaliza a confiança e a adesão sociais diante da perspectiva do quanto polícia é uma alternativa equânime e igualitária, competente para construir soluções diferenciadas e aceitáveis em uma ampla variedade de circunstâncias, exteriores aos interesses particulares, porém obedientes ao pacto social e às leis. Em cada

solução policial, tem-se ou não o reforço da credibilidade policial, resultante do questionamento cotidiano do mandato e práticas policiais pelos indivíduos e grupos sociais. É a credibilidade policial que mais imediatamente é considerada quando se chama ou não a polícia, aceita-se ou não o que ela propõe, acredita-se ou não no que ela faz, diz que faz, informa ou sugere; quando se contempla a adoção ou não de arranjos particulares de uso de força.

Novamente deve-se destacar que a preocupação de a polícia ser aceita pela comunidade, bem como de desenvolver ações junto aos cidadãos, constitui preceito do policiamento comunitário. A intensificação desse tipo de atuação proporciona avanços na melhoria da confiança dos cidadãos na polícia, conforme apresenta o *Manual de Policiamento Comunitário* (NEV-USP, 2010, p. 61-62), enfatizando que:

por ser um trabalho participativo, que busca envolver e dialogar com diferentes atores e saberes, a própria rotina de trabalho do policiamento comunitário não só aproxima polícia, comunidade e outros atores, como também cria as condições para que se estabeleçam as relações mútuas de confiança. Onde o policiamento comunitário foi efetivamente implantado, a percepção tanto da polícia pela comunidade como da comunidade pela polícia, é muito mais positiva e, consequentemente, a relação é muito mais colaborativa.

Torna-se claro que a conduta dos policiais deve ser pautada pelo profissionalismo e voltada para a promoção dos direitos humanos, o que vem contribuir para sua imagem positiva junto à comunidade. Por outro lado, a “bai-

xa credibilidade amplia e recrudescer os níveis de resistência à ação policial, comprometendo os efeitos indutores da polícia em termos de resultados preventivos e dissuasórios” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007, p. 243). Todavia, é necessário o reforço de mecanismos externos para controle das atividades policiais para a garantia de que os serviços prestados pelos policiais atendam às expectativas dos cidadãos. Nesse sentido, corrobora a observação feita pela auditora independente Teresa Guerrero-Daley, da *Independent Police Auditor*, de San José – Califórnia (MINAS GERAIS, 2004, p. 222-223), de que “anos construindo a confiança da comunidade podem ser ameaçados por alguns poucos atos de má-conduta ou corrupção policial”. Para Guerrero-Daley, “o público nunca terá confiança total no policiamento da Polícia por ela própria”, justificando a existência de instâncias externas para garantir a boa conduta dos policiais.

Ademais, enfatiza-se que o contato da polícia com o público representa elemento-chave para melhorar a confiança do cidadão nas instituições policiais, conforme pode ser verificado a partir de duas pesquisas realizadas em Minas Gerais. A *Pesquisa Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social* (MINAS GERAIS, 2009a), aplicada à população mineira, mostra que, de forma geral, 48,7% dos entrevistados concordam que a Polícia Militar é composta por policiais honestos e que demonstram respeito pelos cidadãos. Já de acordo com a *Pesquisa de Satisfação do Cidadão com o Atendimento do Sistema de Defesa Social* (MINAS GERAIS, 2009b), cujo público-alvo compreende apenas pessoas já atendidas pelas polícias ou pelos bombeiros militares, 69,4%

dos entrevistados ficaram satisfeitos em relação à honestidade dos policiais que prestaram os atendimentos. Assim, a melhor avaliação dos cidadãos sobre os órgãos de segurança pública por aqueles que já foram atendidos por eles reforça a necessidade de intensificação desse contato que, de acordo com Gaines e Kappeler (2011), deve ser direto, diário e face-a-face.

Metodologia

Tendo em vista que o propósito deste estudo é verificar se os fatores relacionados à confiança dos cidadãos na polícia são associados ao envolvimento nas ações de segurança pública, será utilizada a metodologia quantitativa de análise de dados, a qual permite identificar as associações estatisticamente significativas entre confiança institucional e participação cívica.

Em termos analíticos, a confiança institucional é mensurada a partir da percepção dos cidadãos mineiros entrevistados sobre o trabalho policial, no que se refere a eficácia, honestidade, respeito e confiança desses profissionais. Já a participação cívica é considerada em duas ações: chamar a polícia quando são presenciados atos de violência ou criminosos; e cooperar com o policial responsável pela segurança do bairro ou da rua. Ambas as situações tratam de percepções dos cidadãos, sendo que na confiança institucional é verificada a concordância sobre aspectos do serviço policial e, na participação cívica, a necessidade de participação em atividades de segurança pública. Portanto, nessas ações, não é mensurada a participação efetiva dos cidadãos, mas sim a conscientização sobre a necessidade de seu envolvimento para atingir os propósitos de redução da criminalidade e violência e melhoria da sensação de segurança da sociedade.

Cabe citar que são consideradas somente as percepções dos cidadãos acerca da Polícia Militar, uma vez que essa corporação é a responsável pelo policiamento ostensivo e desenvolve a maior parte de atividades de encontro com o público.

Nas análises foi empregada a técnica estatística conhecida como regressão logística para verificar os fatores relacionados à confiança dos indivíduos na polícia que influenciam a variável resposta: a importância da participação dos cidadãos nas questões de segurança pública. Optou-se pelo uso de modelos de regressão por serem técnicas de análise de dados que permitem descrever a relação entre a variável resposta e uma ou mais variáveis explicativas (HOSMER; LEMESHOW, 1989). A regressão logística é utilizada para a especificidade de apresentar variável do tipo binária: *necessária ou desnecessária à participação dos cidadãos*.

Dados utilizados

Os dados utilizados foram obtidos por meio de um *survey* realizado junto a 2.808 cidadãos de todo o Estado de Minas Gerais, com idade superior a 16 anos, a partir da realização da pesquisa Índice de Qualidade de Vida *Relativo à Defesa Social* (MINAS GERAIS, 2011).

Variáveis analisadas

As variáveis utilizadas referem-se às percepções dos cidadãos acerca da confiança institucional na Polícia Militar e da necessidade de envolvimento nas ações relacionadas à segurança pública. São considerados dois modelos de análise, cujas variáveis dependentes, ambas referentes à participação cívica, compreendem chamar a polícia e cooperar com o policial responsável pelo bairro. Já as variáveis inde-

pendentes são as mesmas nos dois modelos: eficácia, honestidade, respeito e confiança dos cidadãos na polícia.

Participação cívica

A participação cívica ou engajamento dos cidadãos nas ações relacionadas à segurança pública é caracterizada por meio de duas variáveis dependentes, sendo uma para cada modelo a ser construído: a primeira é *chamo a polícia quando presencio atos de violência ou criminosos*; e a outra, *procuro cooperar com o policial responsável pela segurança do meu bairro ou rua*. Os entrevistados, em ambas as afirmações, são distribuídos em: aqueles que acham *necessária (1)* a realização dessas ações; e aqueles que acham *desnecessária (0)*.

Confiança institucional

As variáveis independentes são as mesmas para os dois modelos propostos e dizem respeito à confiança institucional, ou seja, a forma como os cidadãos percebem o trabalho realizado pela Polícia Militar. As afirmações avaliadas pelos entrevistados são:

- a Polícia Militar de minha cidade realiza seu trabalho de forma eficaz (patrulhamento, preservação e restauração da ordem pública);
- a Polícia Militar de minha cidade é composta por policiais honestos;
- a Polícia Militar de minha cidade demonstra respeito pelos cidadãos;
- a Polícia Militar de minha cidade inspira confiança e tranquilidade às pessoas.

Os cidadãos entrevistados são classificados em dois grupos, considerando-se todas as afirmações acima, a partir de suas percepções: os que *concordam (1)*; e aqueles que *discordam (0)* das mesmas.

Análise dos resultados

Essa seção apresenta as análises referentes à verificação dos efeitos de aspectos da confiança institucional dos cidadãos na Polícia Militar em duas formas de participação cívica: o fato de chamar a polícia quando são presenciados atos de violência ou criminosos (Modelo 1); e a cooperação com o policial responsável pela segurança do bairro ou rua (Modelo 2). Para a confiança institucional, os dois modelos contemplam as mesmas variáveis independentes.

Os resultados são apresentados por meio da estatística *Valor-p*, que apresenta uma estimativa do Erro Tipo I, que em estatística refere-se à “probabilidade de rejeitar incorretamente a hipótese nula – em termos simples, a probabilidade de não encontrar uma correlação ou diferença na média quando ela existe” (HAIR, 2009, p. 22). Nesse estudo, o *Valor-p* corresponde ao nível de significância de 5%, o que significa dizer que, quando o número encontrado é igual ou menor a esse valor, considera-se estatisticamente significativa a inclusão da variável no modelo.

É apresentada, ainda, uma medida estatística que permite mensurar os resultados obtidos, realizada, no modelo de Regressão Logística, por meio da razão de desigualdade, também conhecida como razão de chances ou *odds-ratio (OR)*, que consiste na comparação da probabilidade de um evento acontecer com a possibilidade de o mesmo não acontecer (HAIR, 2009, p. 223). É importante destacar que essa estatística não se trata de uma probabilidade de ocorrência e, em termos práticos, se existe uma razão de chance igual a 2, isso pode ser interpretado de forma que um grupo tenha o dobro de chances

de ocorrência de determinado evento, ou que a chance de um grupo apresentar o evento é 100% maior do que a do outro.

Ambos os modelos de regressão logística apresentam o respeito demonstrado aos cidadãos pela Polícia Militar como a única variável independente estatisticamente significativa (Tabela 1). O Modelo 1, que trata da *comunicação à polícia de atos de violência ou criminosos*, mostra que a chance de chamar a polícia quando são presenciados atos de violência ou criminosos, para aqueles que concordam que a Polícia Militar demonstra respeito pelos cidadãos, é 2,03 vezes daqueles que discordam do respeito demonstrado pelos policiais militares. Já o Modelo 2, que aborda a *cooperação com o policial do bairro*, mostra que a chance de cooperar com o policial do bairro ou rua, para o cidadão que concorda que a Polícia Militar demonstra respeito pelos cidadãos, é 57,3% superior do que para um cidadão que não concorda com o respeito demonstrado pelos militares.

Os resultados obtidos pelos dois modelos mostram que não existem associações significativas entre a visão se a Polícia Militar é composta por policiais honestos, se ela desenvolve seu trabalho de forma eficaz e se sua atuação inspira confiança e tranquilidade às pessoas com os atos de chamar a polícia quando são presenciados atos criminosos ou violentos e cooperar com o policial responsável pelo bairro. Somente a demonstração de respeito pelos policiais militares tem efeito estatisticamente comprovado nas duas formas de participação consideradas, o que enfatiza a importância do modo de relacionamento policial-cidadão para

promover o engajamento do público em ações da área de segurança pública. Nessa perspectiva, Lloyd (2009, p. 3) afirma que “grande parte das pesquisas sugere que as razões pela insatisfação com a polícia são frequentemente relacionadas a *como* as pessoas são tratadas, não o papel desempenhado pela polícia”.

A forma de relacionamento entre polícia e público é tão importante que, geralmente, as queixas dos cidadãos que foram parados na rua por um policial referem-se não ao fato de terem sido parados, mas sim à maneira como foram tratados pelos policiais (MAGUIRE; CORBETT, 1991; FIELDING; INNES, 2006). Em outras palavras, questiona-se não o propósito da ação policial, mas sim a forma como ela é realizada.

Possíveis vieses permeiam a avaliação do trabalho policial, como é o caso de raça, gênero, idade, situação socioeconômica, localidade de residência, ter sido vítima ou não de ato criminoso ou violento, entre outros fatores. Embora pessoas de grupos mais desprivilegiados (por exemplo, menos renda, baixa escolaridade e moradia em regiões de alta vulnerabilidade social) ou vulneráveis (negros, idosos e *gays*) tendam a avaliar mais negativamente as polícias, em virtude de geralmente se encontrarem de certa forma na posição de vítimas de ações policiais, o tratamento adequado pelos agentes públicos pode reverter essa situação. É isso que Lloyd (2009, p. 14) destaca, ao afirmar que “os dados de *survey* mostram que a forma como os indivíduos são tratados pela polícia em uma dada situação é levada em consideração, deixando de levar em conta os fatores como raça, idade, gênero”.

Tabela 1 - Modelo de regressão logística para o fato de os cidadãos acharem ou não necessário chamar a polícia quando presenciarem atos de violência e criminosos e cooperar com o policial responsável pela segurança do bairro, considerando os fatores da confiança institucional na Polícia Militar
Estado de Minas Gerais – 2011

Fatores da confiança institucional	Modelo 1		Modelo 2	
	Valor-p	Exp (ð)	Valor-p	Exp (ð)
A Polícia Militar realiza seu trabalho de forma eficaz	0,814		0,842	
Discordam		1,000		1,000
Concordam		0,976		0,980
A Polícia Militar é composta por policiais honestos	0,389		0,304	
Discordam		1,000		1,000
Concordam		0,908		0,893
A Polícia Militar demonstra respeito pelos cidadãos	0,000		0,000	
Discordam		1,000		1,000
Concordam		2,030		1,573
A atuação da Polícia Militar inspira confiança e tranquilidade	0,608		0,831	
Discordam		1,000		1,000
Concordam		0,939		0,975

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social” – SEDS/MG, 2011.

As agências policiais que renegarem um modelo de atuação de proximidade e respeito à população, deixando de estabelecer em sua política o necessário – e até certo ponto indispensável – desenvolvimento de ações proativas junto à comunidade, certamente colecionarão a falta de credibilidade em seu trabalho. É dessa forma que Muniz e Proença Júnior (2007, p. 245) evidenciam os efeitos adversos dessa falta de harmonia nas relações entre policiais e cidadãos, sendo que:

é também possível que, muito antes que essa hora [falta de credibilidade policial] chegue, o público já tenha abandonado a polícia como alternativa, e o apagar das luzes de uma organização policial seja marcada pelo fato de que ela não é mais chamada, e que quando ela se faz presente, é confrontada ou ignorada.

O desenvolvimento de estratégias voltadas para a aproximação com a comunidade, den-

tro do que é estabelecido pelo policiamento comunitário, estabelece que os cidadãos devem ser ouvidos para identificação dos problemas que possam estar ocorrendo na localidade e que o policiamento precisa privilegiar os métodos que permitem maior contato com a comunidade, tal como o policiamento a pé. A definição de medidas privilegia, ainda, a atuação preventiva em detrimento de seu emprego repressivo, reforça que as patrulhas policiais devem ser distribuídas conforme a necessidade da comunidade e não de acordo com o pico de ocorrências, bem como destaca a importância de as atividades da polícia serem do conhecimento da população, devendo prestar contas de suas ações, entre outros fatores. É dessa forma que um trabalho bem-sucedido proporciona a melhoria da confiança institucional das polícias junto aos cidadãos, fazendo com que eles cooperem com o policial responsável pelo bairro ou rua e reportem à polícia a ocorrência de atos criminosos ou violentos.

Claro que essa nova postura policial, que estimula o relacionamento com o público, permite fazer novos contatos, identificar os problemas, conhecer as expectativas dos cidadãos e, conseqüentemente, dispor de mais informações para planejamento de suas ações. Isso vem fazer com que seja reportado maior número de queixas e registros às polícias, sem que tenha havido um aumento real na criminalidade ocorrida na localidade. Chama-se a atenção para o fato de que a avaliação da eficácia da atuação policial não pode ser balizada somente pelos indicadores de criminalidade, uma vez que estes não são capazes de lidar com a questão do sub-registro (“cifras negras”),

que tende a diminuir com a melhoria da confiança institucional. Por outro lado, quando consideram as queixas contra policiais, o estudo de Davis e Mateu-Gelabert (1999) mostra que “alguns policiais declararam que as queixas haviam diminuído porque as relações com a população haviam mudado ou havia um entendimento melhor entre comunidade e polícia”. Em suma, a atuação policial voltada à proximidade com os cidadãos tende a diminuir a subnotificação de atos criminosos ou violentos e reduzir as queixas contra os policiais.

Considerações finais

A percepção dos cidadãos em relação ao respeito repassado pelos policiais militares é central para a participação coletiva nas questões de segurança pública, superando percepções sobre a eficácia do trabalho policial, sobre a honestidade dos mesmos e se eles inspiram confiança e tranquilidade às pessoas. Evidentemente, as políticas públicas devem estar atentas para garantir o respeito dos policiais aos direitos humanos dos cidadãos, produzindo impactos na melhoria da confiança das agências de segurança pública, o que, de acordo com Muniz e Proença Júnior (2007, p. 243), “significa que o público reconhece sua polícia, e a polícia se reconhece no público”.

A preocupação com a necessidade de adequação dos serviços prestados pelos policiais militares ao que é demandado pela sociedade se inicia desde o processo de entrada do policial à corporação e permeia toda sua trajetória profissional. Nesse sentido, é oportuno reconhecer que essa profissão requer habilidades e características específicas, que devem ser consideradas para a admissão daqueles que buscam

ingressar na corporação e desenvolvidas junto aos que já fazem parte da polícia, por meio de cursos, treinamentos, instruções, entre outros.

Do ponto de vista mais amplo, buscando abranger um público extenso, incluindo aqueles que não tiveram qualquer tipo de contato com os policiais, entende-se necessário realizar campanha maciça de mídia ressaltando o trabalho das polícias. Sobretudo as atividades preventivas desenvolvidas pelas polícias devem tornar-se amplamente conhecidas pelos cidadãos, explorando a relação de proximidade entre esses atores e revelando seu potencial para serem alcançados melhores resultados para a área de segurança pública.

A essência do policiamento comunitário é a de que "juntos, polícia e público são mais eficazes e mais humanos co-produtores de segurança e ordem pública que a polícia sozinha" (LLOYD, 2009, p. 22), sendo que "o que determina a eficácia da polícia é o apoio e a cooperação do público" (BRASIL, 2010). Em se tratando de resultados na área de segurança pública, o estudo de Davis e Mateu-Gelabert

(1999) demonstra que a redução da criminalidade pode ser obtida enquanto se pratica o policiamento com respeito. Por sua vez, o presente estudo demonstra que, para o cidadão se envolver em ações relacionadas à segurança pública, o respeito é fundamental.

Para finalizar, é citado o artigo de Theodore Levitt, da Universidade de Harvard, "Miopia em marketing", de 1960, que destaca que as organizações precisam aprender a considerar sua função e não somente a produção de bens ou serviços. Entre os diversos exemplos, encontra-se o das estradas de ferro americanas que, no início do século passado, reuniam diversos investidores, constituíam um mercado em ascensão e eram consideradas um negócio inabalável. Mas, com o passar do tempo, os trens tornaram-se uma tecnologia superada e perderam espaço para outros meios de locomoção. O motivo é simples: os investidores estavam com o espírito voltado para o setor ferroviário e não para o setor de transportes. Analogamente, se as organizações policiais se preocuparem apenas em capturar bandidos e desconsiderar a atribuição de preservar a ordem pública, o resultado pode estar anunciado.

-
1. *O Programa Educacional de Resistência às Drogas - Proerd, desenvolvido pela Polícia Militar, tem por objetivo atuar na prevenção ao uso de drogas junto a crianças e adolescentes. Já o Projeto Mediar é desenvolvido pela Polícia Civil e visa fazer a mediação de conflitos entre os envolvidos em determinados tipos de delitos.*

Referências bibliográficas

- BAYLEY, D. H. **What works in policing**. New York: Oxford University Press, 1998.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. Brasília, 2006.
- _____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária**. Brasília, 2006.
- DAVIS, R. C.; MATEU-GELABERT, P. **Policimento eficiente e com respeito**: dois exemplos no South Bronx. Vera Institute of Justice, 1999.
- GAINES, L.; KAPPELER, V. E. **Community policing**: a contemporary perspective. 5a ed. Anderson Publishing, 2011.
- HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. **Applied logistic regression**. United States of America: John Wiley & Sons, Inc., 1989
- LEVITT, T. **Marketing myopia**. Harvard Business Review, 1960
- LLOYD, K.; FOSTER, J. **Citizen focus and community engagement: a review of the Literature**. The Police Foundation, 2009.
- MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- MUNIZ, J.; PROENÇA JÚNIOR, D. *Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial*. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J CARBALLO BLANCO, A. C. (Orgs.). **Polícia, Estado e sociedade: saberes e práticas latino-americanos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Publitz Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 230-280.
- MINAS GERAIS. **Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais**. A Ouvidoria agora vai falar. Seleção de textos e relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. 2004.
- _____. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Pesquisa Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social**. Belo Horizonte: Fundação Guimarães Rosa, 2009a.
- _____. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Pesquisa de Satisfação do Cidadão com o Atendimento do Sistema de Defesa Social**. Belo Horizonte: Fundação Guimarães Rosa, 2009b.
- _____. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Pesquisa Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social**. Belo Horizonte: Fundação Guimarães Rosa, 2011.
- REINER, R. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.
- ROSENBAUM, D. **Police innovation post 1980: assessing, effectiveness and equity concerns in the Informational Technological Era**. Revue de L' IPC Review, v. I, p. 11-14, 2007.
- SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policimento comunitário**. São Paulo: Edusp, 2006.
- WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

Colaboração com o trabalho da polícia: o respeito é fundamental

Edmilson Antonio Pereira Junior

Resumen

Colaboração com el trabajo de la Policía: el respeto es fundamental

Este estudio analiza si los factores relacionados con la confianza de los ciudadanos en la policía se asocian a su involucramiento en las acciones de seguridad pública, considerando el hecho de 1) llamar a la policía cuando se presencian actos de violencia o criminales y 2) cooperar con el policía responsable de la seguridad del barrio o calle. Se utiliza la metodología cuantitativa de análisis de datos de 2808 ciudadanos mineiros de edad superior a 16 años. Se emplea la técnica de regresión logística, que permite identificar las asociaciones estadísticamente significativas entre confianza institucional y participación cívica. Se verifica cómo la percepción de los ciudadanos con relación al respeto transmitido por los policías militares es central para la participación colectiva en los temas de seguridad pública, superando percepciones sobre la eficacia del trabajo policial, sobre la honestidad de los mismos y sobre si estos inspiran confianza y tranquilidad a la gente.

Palabras clave: Servicio de Policía; Confianza institucional; Participación ciudadana; Respeto.

Abstract

Collaboration with police work: respect is essential

The present study analyzes whether factors concerning citizens' trust in the police are associated with citizen involvement in public safety actions, taking into consideration whether 1) they call in the police when they witness violent or criminal acts, and 2) they cooperate with the officer responsible for safety of the neighborhood or street. Two thousand eight hundred and eight (2,808) citizens of the State of Minas Gerais, all over 16, were included in this study, and the data were analyzed using a quantitative methodology. Logistical regression analysis enabled statistically significant associations between trust in the institution and civic participation to be identified. It was found that for there to be collective participation in matters of public safety, citizens' perception of the respect paid to them by military police officers is of the utmost importance—more so than their perceptions of the effectiveness of policing, the honesty of police officers, and whether the latter inspire trust and make people feel comfortable.

Keywords: Police service; Institutional trust; Civic Participation; Respect.

Data de recebimento: 04/11/2012

Data de aprovação: 12/06/2013

Crime, criminosos e prisão: um estudo sobre a reincidência penitenciária em Montes Claros - MG

Herbert Toledo Martins

Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia/UFRB. Professor do Mestrado em Gestão Pública e Segurança Social da UFRB. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Conflitos e Segurança Social/GPECS. Pesquisador do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos - INCT-InEAC, Niterói/RJ

herbertoledo@yahoo.com.br

Victor Neiva Oliveira

Graduado em Ciências Sociais pela Unimontes. Mestrando em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

victorneivaeoliveira@yahoo.com.br

Resumo

O artigo reflete sobre a questão da reincidência e dos reincidentes penitenciários em Montes Claros, MG. Objetivamos compreender o porquê do retorno ao mundo do crime desses indivíduos quando retomam a liberdade civil. Parte-se do pressuposto de que a figura do reincidente penitenciário é produzida no interior dos estabelecimentos prisionais, ou seja, a prisão agrava a reincidência e produz a delinquência. A investigação compreendeu duas estratégias metodológicas: primeiramente realizamos uma análise das fichas cadastrais dos detentos no presídio da cidade e, em seguida, através de uma abordagem qualitativa, utilizou-se a técnica de entrevista em profundidade. Com isso, pretendeu-se valorizar o ponto de vista do reincidente penitenciário, buscando compreender suas vivências tanto na sociedade intramuros quanto na sociedade extramuros.

Palavras-Chave

Reincidência penitenciária; Criminosos; Prisão; Crime; Punição.

Este artigo aborda o fenômeno da reincidência penitenciária, procurando compreender o motivo que leva indivíduos que retomaram a liberdade civil a retornarem ao mundo do crime. Optou-se por trabalhar o discurso dos reincidentes a respeito de suas condições tanto anteriores quanto posteriores à imputação do crime que acarretou a pena de prisão. Convém destacar que a situação de reincidência penitenciária aplica-se ao sentenciado que tenha sido anteriormente condenado a pena de prisão e não em casos de pessoas reincidentes condenadas a outras sanções penais cumpridas fora do lócus prisional, tais como multa penal, prestação de serviço à comunidade e sursis (suspensão condicional da pena)¹ (ADORNO; BORDINI, 1986).

As discussões e debates a respeito da reincidência penitenciária destacam a realidade social alarmante dos estabelecimentos prisionais do país (LEMGRUBER, 1990). Nesse caso, as taxas de reincidência expressariam as mazelas de um sistema que não atende às finalidades para as quais se destina, ou seja, a recuperação e reintegração do sentenciado pela justiça penal. Diante deste cenário social contemporâneo, torna-se necessário desvendar a teia complexa de relações sociais que vinculam os criminosos aos agentes institucionais encarregados de preservar a ordem pública.

Assim, uma vez que as carências das prisões brasileiras já são relativamente conhecidas da sociedade, resta perguntar: o que falta saber? Com base nessas considerações, percebe-se que, apesar da grande quantidade de estudos que abordam a temática da prisão e consequentemente seu pretenso fracasso, evidenciado pelos coeficientes de reincidência, poucos são os trabalhos que realizam uma análise da trajetória de vida dos presos. Entre estes destaca-se a dissertação de Reis (2001), que investigou as representações sociais da reincidência penitenciária. Assim, ao deslocar o foco de atenção do sistema prisional para o preso (reincidente penitenciário), tem-se por objetivo desvelar os percalços da vida cotidiana deste indivíduo ao longo da sua temporalidade. É preciso saber em que condições as pessoas em situação de privação de liberdade, entendidas como “produtos” deste sistema prisional complexo e ineficiente, voltam às ruas e ao convívio social. Como são estabelecidas as relações com a sociedade extramuros?

As observações e discussões aqui propostas estão baseadas em pesquisa de campo realizada no presídio de Montes Claros, em 2009 e 2010. Nesse período, foi feito um levantamento tendo por base as fichas cadastrais dos detentos que se encontravam em situação de reincidência penitenciária, e em seguida, foram realizadas 21 entrevistas com os sujeitos informantes. Vale esclarecer que, tendo em vis-

ta a garantia do anonimato aos entrevistados, os nomes citados nas análises das entrevistas são fictícios.

A interpretação da criminalidade sob a ótica das instituições de controle e repressão ao crime

As transformações e modificações no terreno da criminalidade brasileira refletiram seriamente sobre as instituições de controle social e administração de conflitos, o que desvelou um quadro de fragilidade e precariedade organizacional – polícia, Ministério Público, tribunais de justiça e sistema penitenciário – na contenção do crime e manutenção da ordem nos marcos do Estado democrático de direito (SAPORI, 2007; SOARES, 2006). O acúmulo histórico de problemas na área de segurança pública, em sua maioria devido à herança autoritária (regime militar), adquiriu contornos preocupantes na década de 1990, uma vez que as modalidades criminosas se modernizaram, enquanto o sistema de justiça brasileiro permaneceu atuando como há quatro décadas.

Com isso, aumentou sobremodo o hiato entre o crescimento da violência na sociedade brasileira e o desempenho das agências de controle do crime. “A desorganização das instituições responsáveis pela ordem pública no momento do retorno à democracia deveu-se ao imbricamento entre o antigo regime autoritário e o regime democrático nascente, no quadro de uma transição longa e difícil”. (PERALVA, 2000, p. 78) Esse cenário que adentrou a década de 1990 foi marcado por um conjunto de problemas, tais como a arbitrariedade e abusos de poder por parte da polícia, a morosidade da justiça no desenrolar dos processos penais, a impunidade

penal, a privatização dos serviços de segurança, além das péssimas condições de habitabilidade e violência no sistema penitenciário, ou seja, tornou-se cada vez mais difícil ao Estado brasileiro exercer o monopólio legítimo da violência (ADORNO, 2002b).

Nesse momento, os estudos no país se concentraram na compreensão dos agentes institucionais encarregados da preservação da ordem pública. Enfatizava-se que é impossível compreender o fenômeno da criminalidade sem conhecer o funcionamento do circuito polícia-justiça-prisão. No âmbito do aparelho policial, os estudos ressaltaram o hiato entre a estrutura formal e regras legais referenciadas nos códigos de conduta e as práticas institucionais incorporadas pela cultura organizacional, estas últimas evidenciando a fragilidade e precariedade da instituição, devido ao uso abusivo de violência tanto nas atividades de vigilância quanto nos processos de investigação (PAIXÃO; BEATO, 1997; KANT DE LIMA, 1995).

Em relação à justiça no Brasil, ressalta-se a persistência de elementos do sistema inquisitorial, em que a confissão do acusado continua sendo mais importante do que as evidências resultantes de um processo de investigação (inquérito policial), o que acaba fazendo da tortura uma prática constante em delegacias e quartéis. Além disso, alguns processos judiciais continuam secretos, ocorrem limitações nas veracidades das provas que chegam ao juiz e a linguagem legal formalizada muitas vezes torna-se incompreensível aos leigos (ZALUAR, 1996).

Nesse contexto, o sistema prisional brasileiro expressava, ao mesmo tempo, o descaso do

Estado em relação à segurança pública e a perda progressiva do controle sobre a ordem prisional. Ao redirecionarem o olhar sobre o universo prisional brasileiro, com o intuito de compreender sua dinâmica interna e os reflexos do crescimento da criminalidade sobre o sistema, as pesquisas seguiam o paradigma clássico firmado por Foucault (2008). Segundo o autor, o nascimento da prisão esteve ligado à emergência de uma sociedade disciplinar, ou seja, a uma nova forma de exercício de poder sobre os corpos dos indivíduos. “A forma geral de uma aparelhagem para tornar os indivíduos dóceis e úteis, através de um trabalho preciso sobre seu corpo, criou a instituição – prisão, antes que a lei a definisse como pena por excelência” (FOUCAULT, 2008, p. 195). Com isso, do final do século XVIII para o XIX, a penalidade da detenção define-se como a pena por excelência, caracterizando uma época em que se introduzem novas práticas disciplinares e processos de dominação sobre os indivíduos. No entanto, a prisão, que desde sua origem esteve ligada a um programa de transformação de indivíduos, ou seja, tinha por função modificar os sujeitos criminosos tornando-os virtuosos, hábeis para o trabalho, úteis, dóceis e ressocializados para o retorno à sociedade, falhou em seu papel. Nesse aspecto, Foucault (2008, p. 221) ressalta que:

A detenção provoca a reincidência; depois de sair da prisão, sê tem mais chance que antes de voltar para ela, os condenados são, em proporção considerável antigos detentos. [...] A prisão, conseqüentemente em vez de devolver á liberdade indivíduos corrigidos, espalha na população delinqüentes perigosos.

No entanto, apesar das críticas, das propostas de reforma e das modificações nas legisla-

ções penais, a instituição prisão ainda persiste como o lócus por excelência de confinamento dos indivíduos punidos pela justiça penal das sociedades contemporâneas, ou seja, “conhecem-se todos os inconvenientes da prisão, e sabe-se que é perigosa quando não inútil. E entretanto não ‘vemos’ o que pôr em seu lugar. Ela é a detestável solução, de que não se pode abrir mão” (FOUCAULT, 2008, p. 196). Nesse aspecto, compreende-se que a prisão não cumpre o objetivo a que lhe foi destinado: a recuperação dos criminosos. Além de não diminuir as taxas de criminalidade e provocar a reincidência, a instituição seria caracterizada pelo seu pretense fracasso.

A interpretação foucaultiana da delinquência foi acatada por diversos pesquisadores brasileiros, Os estudos de Ramalho (2002), Paixão (1991) e Coelho (2005), ao redirecionarem o olhar para o universo prisional do país, denunciaram o contexto alarmante do sistema no controle da criminalidade, diante das péssimas condições de encarceramento, violência e erosão sistemática de autoridade nesses espaços institucionais, que, longe de recuperarem os criminosos, na maioria dos casos os dessocializavam, tornando-se “escolas do crime”. Conforme ressalta Ramalho (2002, p. 176-177):

O que está por trás do “fracasso” da “prisão”? Qual é a utilidade de determinados fenômenos constantemente criticados com a manutenção da delinquência, a indução á chamada “reincidência”, a transformação do “infrator ocasional em delinqüente habitual”? Como explicar a contínua perseguição ao ex-presos, embora este já tenha cumprido sua pena?

O fenômeno da reincidência, anteriormente restrito a discursos e coeficientes estatísticos que destacavam as mazelas do sistema penal brasileiro, adquiria novas interpretações sob o olhar sociológico. Adorno e Bordini (1986), ao compararem o perfil social de reincidentes e não reincidentes, concluíram que não existe uma “natureza” ou “alma reincidente”, ressaltando que os reincidentes não persistem na prática de crimes em virtude de seus atributos pessoais, sociais ou jurídico-penal. A construção de identidades e carreiras criminosas estaria estritamente ligada às práticas arbitrárias de punição estabelecidas no interior das prisões, ou seja, “é ou parece sê-lo no terreno da normalização repressiva dos comportamentos que se afigura residir o ‘segredo’ que preside a produção da reincidência penitenciária” (ADORNO; BORDINI, 1986, p. 91). Ao sobressair a adoção de medidas arbitrárias de punição em vez de propostas ressocializadoras, que visem recuperar e reintegrar o sentenciado pela justiça penal, as prisões acabam estimulando aquilo que propõem combater: a reincidência nos crimes (FOUCAULT, 2008). Assim, esse círculo vicioso que compõe a trajetória dos reincidentes – crime-punição-encarceramento-liberdade e novamente crime-punição-encarceramento-liberdade – expressaria o resultado da fragilidade organizacional e da crise institucional do sistema de segurança pública do país na contenção da criminalidade.

A incapacidade de controle do poder público sobre a população carcerária, a falta de apoio ao egresso para reinserir-se na comunidade, a falta de preparo dos agentes penitenciários, além do descaso do Estado aos direitos dos presos, ao não assegurar condições elemen-

tares de encarceramento (assistência jurídica, social, médica, materiais de higiene e alimentação), evidenciavam a realidade alarmante e preocupante das prisões brasileiras. Nesse caso, reforçava-se a crença de que a total falta de efetividade da prisão contribui para a persistência na prática criminosa, constituindo-se em um local de socialização e aperfeiçoamento das técnicas delinquentes (SALLA, 2006; SALLA; ADORNO, 2007). “E o que esperar da segregação de internos ociosos e incapacitados, por uma longa história de encarceramento e marginalidade para o convívio na sociedade civil, de quem são objetos de suspeita e discriminação, se não a reincidência no crime?” (PAIXÃO, 1991, p. 10).

É com base nesse horizonte de preocupação, que destaca o lugar da prisão na produção da reincidência, que se inseriu a presente investigação. Em um primeiro momento é importante salientar que a unidade de análise da investigação não é a prisão (sistema prisional), mas sim o preso (reincidente penitenciário). Ao assumir a perspectiva de analisar o discurso do reincidente penitenciário, teve-se por objetivo desvelar o drama singular da trajetória de vida desses indivíduos. Com isso, pretendeu-se valorizar o ponto de vista do sujeito criminoso, ou seja, como eles percebem e concebem o mundo à sua volta, bem como suas práticas e envolvimento com o crime. Trata-se de uma opção metodológica divergente dos estudos anteriores de Adorno e Bordini (1986), Lemgruber (1990) e Schabbach (1999), que objetivaram traçar o perfil social da pessoa reincidente em comparação aos não-reincidentes, utilizando técnicas de abordagem quantitativa.

O dilema prisional: recuperar ou punir?

Os presídios e penitenciárias são “instituições totais” organizadas no sentido de proteger a sociedade contra indivíduos supostamente perigosos e que atentaram contra a ordem social e pública. “Nelas o criminoso experimenta os custos da infração dos códigos normativos da sociedade. Prisão significa aprendizagem do isolamento” (PAIXÃO, 1991, p. 9). Segregado da família, dos amigos e de outras relações socialmente significativas, o preso leva uma vida fechada e formalmente administrada. As admissões nessas instituições são normalmente caracterizadas por um processo denominado por Goffman (2007) de “mortificação do eu”. Além do processo de despojamento de seus bens e aprendizado das regras e disciplinas da instituição total, o interno perde sua privacidade, sendo constantemente vigiado e exposto a um conjunto de situações constrangedoras. A chegada nestes estabelecimentos representa uma ruptura com os papéis anteriores que o indivíduo desempenhava.

O interno dessas instituições vive sob a égide de normas e disciplinas institucionais, devendo sempre manter o corpo em posição humilhante e responder somente quando for questionado. Qualquer ação contrária aos regulamentos o coloca à mercê de punições. Assim, logo na chegada do interno, a instituição demonstra seu poder e disciplina, além de utilizar dispositivos para assegurar o cumprimento de suas regras (GOFFMAN, 2007). Por isso, a prisão, desde sua origem no início do século XIX, reivindicou para si a responsabilidade de disciplinar, tornar dóceis, hábeis para o trabalho e capacitados quando retomarem a liberdade civil os indivíduos que incorreram na

prática criminosa, ou seja, sempre esteve ligada a um projeto de transformação de indivíduos (FOUCAULT, 2008). Assim, a função da prisão deveria ser a de recuperação.

No entanto, só raramente isso acontece; a realidade prisional contemporânea é totalmente contrária ao que preceitua seu projeto inicial. Nessas instituições são presenciadas superlotação, acomodação insuficiente, péssimas condições de habitabilidade e dificuldades da administração em exercer um controle eficaz e assegurar os direitos do preso referenciados na Lei de Execução Penal Brasileira. Por isso, não era incomum os entrevistados relatarem que foi na cadeia que pegaram “altos contatos” e que depois da passagem pela instituição aprofundaram-se no crime. Assim conta Cícero: “Cada vez que eu vim pra cadeia eu não tinha a mente que eu saí com ela, eu era tipo inocente. Depois que eu saí, fiquei pior do que quando eu entrei. [Por quê?] Porque eu fui conhecer o crime de verdade lá na cadeia”. Nesse horizonte a prisão deixa de ser um espaço disciplinador para se tornar um local de socialização e aperfeiçoamento das técnicas delinquentes. Longe de assegurar um tratamento humanitário que possibilita reintegrar e capacitar a pessoa presa quando retornar à sociedade, o cárcere agravava sua condição e aceitação perante a sociedade. Em relação ao dia-a-dia do presídio, a maioria dos detentos denuncia a rotina tediosa e a ociosidade a que estão submetidos.

Na cadeia aqui não tem nenhuma oportunidade não, igual à gente que já foi condenado deveria ter mais oportunidade de trabalhar,

fazer alguma coisa, um curso, um estudo. [...] Quando a gente veio, eles falaram muita coisa que ia ter benefício, que o preso ia trabalhar que ia ter pecúlio e nada disso tem. Porque eles preocuparam muito com segurança, porém não preocupou com o bem-estar do preso. A segurança aqui passa em dia [...] (César)

É nessa situação de ociosidade e carência de atividades para passar o tempo que se encontra a maior parte da população carcerária. Tal aspecto, na opinião dos entrevistados, contribui para a brutalização da vida carcerária: os surtos de violência entre os detentos, a revolta constante nos pavilhões com gritos e súplicas nas grades, os conflitos e discussões com os agentes evidenciam as relações sociais sensíveis e tênues estabelecidas entre os internos e a equipe dirigente, requerendo alta dose de vigilância. Em muitos casos, quando as ações dos internos contrariam as normas e regulamento da unidade, aciona-se o ministério interno: o Conselho Disciplinar da Unidade – CDU que julga e pune as faltas cometidas. Os presos vivem sob a angústia crônica quanto à desobediência às regras e normas e suas consequências: punições, maus tratos e violência.

[O que é CDU?] CDU é tipo aqui assim um júri. Vamos supor fica as pessoas lá: fica o advogado, o inspetor, o coordenador, o chefe de segurança e alguns agentes. Aí faz pergunta pra gente e tudo mais. Pergunta pra gente o que aconteceu lá e aí condena a gente, alguns pega trinta dias de castigo. [...] A gente fica sem visita não tem banho de sol, alimento da rua que vem pra gente eles não deixam entrar. É só coisa de higiene sabonete, pasta e não tem visita íntima.

As faltas na unidade, em sua maioria, relacionam-se a desrespeito e ameaça a um funcionário, briga nos pavilhões, realização de qualquer tipo de jogo na cela e porte de algum objeto que sirva de arma. No entanto, o castigo, além de isolar o detento por um período e impedir visitas, termina por diferenciá-lo e distingui-lo no âmbito da população carcerária, por ser um indicativo de mau comportamento, desrespeito às normas da unidade e insubordinação. Os efeitos e consequências da punição são a vigilância constante por parte da equipe dirigente e dificuldade em conseguir benefícios (visita íntima, estudo) e algum trabalho.

A possibilidade de obter um trabalho é muito importante para o preso, pois, além de sair da rotina tediosa e ocupar o tempo, ele consegue a remissão. O art. 126 da Lei de Execução Penal preceitua que o condenado que cumpre pena nos regimes fechado e semiaberto pode descontar, para cada três dias de trabalho, um dia no restante da pena (instituto da remissão). Nesse aspecto, o trabalho, longe de ter o sentido estrutural do mundo externo (remuneração final), possui um significado simbólico, já que exercer uma atividade no presídio representa uma porta de entrada para o retorno mais rápido ao convívio social e constitui uma “oportunidade de recuperação”. No entanto, a carência de recursos financeiros e as dificuldades físicas e humanas no presídio impossibilitam a efetiva realização de assistência educacional e concessão de trabalho aos presos, principalmente aos reincidentes.

Aqui não recupera ninguém não, eu mesmo to precisando de uma oportunidade de serviço para trabalhar agora. Mas só por causa

da minha reincidência eles não arrumaram um serviço aí pra mim. Eu fui escolhido para trabalhar, mas o setor de segurança falou que era para cortar minha vaga e colocou outro no meu lugar. [Por quê?] Por causa da minha reincidência. Eles falam que eu causo perigo para o setor de segurança, sendo que dá minha parte eu não tenho nenhuma falta, nem grave, nem leve, nem média, nem nada. [...] Eu tô querendo é trabalhar. Tipo assim se eu não tivesse a reincidência eu teria arrumado serviço, mas pelo fato de ser conhecido, ter fama, eles falam né, ter nome. Eles ficam com medo [a administração] de causar alguma coisa, briga, esses negócio. (Marcelo)

Com base nessas considerações, entende-se que a violência institucional, a carência técnica e administrativa do sistema e a sua cultura organizacional agravam o dilema prisional: recuperar ou punir? Assim, observa-se que a gestão prisional está diante de papéis concomitantes e por vezes contraditórios: priorizar a segurança e disciplina ou a individualização da execução da pena? Nesse horizonte, sobressaem as práticas institucionais que se limitam a punir e garantir, por meio da força, a ordem prisional e o controle da massa carcerária, evidenciando uma disparidade entre a norma legal (Lei de Execução Penal Brasileira) e o que se verifica como práticas nessas instituições totais. Constatam-se as mazelas de um sistema que perpetua desigualdades e comportamentos violentos. A “recuperação do preso” torna-se um discurso vazio, que não encontra respaldo em atividades práticas e operacionais. Por isso, a pessoa reincidente tende a avaliar negativamente o presídio, principalmente no que diz respeito ao processo de recuperação.

“O olhar do outro”: denúncias dos obstáculos no retorno à sociedade extramuros

A gente vê né, a gente vê no olhar da sociedade. Preso, eles não dão oportunidade. (Cícero)

Todas as vezes que a pessoa reincidente é libertada após passar um período cumprindo pena em instituição prisional, defronta-se com o problema da reintegração à sociedade. Os entrevistados, ao mencionarem os acontecimentos relacionados aos períodos em que estiveram em liberdade, destacam as condições desfavoráveis e aviltantes a que foram submetidos. Não são incomuns as referências à polícia, à justiça, à prisão e ao governo, que, longe de possibilitarem condições favoráveis ao seu retorno, terminam por atuar em sentido contrário: negando sua recuperação. Por isso, o preso se vê como alguém que precisa a todo o momento provar à sociedade que “se recuperou”, que com sua “força de vontade” está pronto para enfrentar os desafios que vierem pela frente, mas esbarra com a evidência de que essa mesma sociedade oferece pouca ou quase nenhuma chance para que ele volte à situação anterior à sua entrada para a cadeia.

A passagem pela prisão deixa uma marca permanente em sua história biográfica, que ele somente reconhece quando luta diariamente como ex-presos para retornar plenamente ao convívio social. A pessoa reincidente expressava em tom de denúncia as dificuldades encontradas no seu retorno à sociedade, destacando o descaso e a indiferença das instituições sociais em relação a quem sai da prisão.

Os entrevistados afirmaram que a cadeia – local separado pela sociedade para a recupe-

ração dos infratores – cumpria a função exatamente oposta ao que oficialmente se propunha: aprofundava o preso na vida do crime. Em geral, a prisão era apresentada como “escola” ou “a faculdade do crime”, local de socialização e aperfeiçoamento das técnicas delinquentes. Os presos percebiam claramente o caráter contraditório da instituição e a incongruência entre seus direitos referenciados na lei e a atuação da administração prisional. Nesse aspecto, eles reconheciam que, diante destas condições, tornava-se impossível retomar sua vida anterior.

A discriminação social, na opinião dos entrevistados, dificulta sobremaneira seu retorno pleno à sociedade extramuros. Isso fica evidenciado quando, nas relações sociais estabelecidas diariamente com vizinhos, parentes, amigos e desconhecidos, a pessoa identifica nos rostos alheios a percepção de sua condição de ex-presos. Nesse momento, salienta Goffman (1988), ele aprende que possui um estigma e as consequências de possuí-lo. Conhece no “olhar do outro” o significado de possuir um atributo diferenciador e seus efeitos sobre sua vivência cotidiana (desconfiança, exclusão e não reconhecimento social). Na opinião dos entrevistados, a discriminação faz com que o egresso do sistema prisional facilmente retorne à prática de crimes. Nesse caso, em virtude da passagem anterior pela prisão, voltam de forma mais especializada, devido ao conhecimento e aprendizado durante o período de isolamento.

A sociedade, os conhecidos já não me viam mais com aquele mesmo bom gesto né? De uma boa pessoa. Aí já me via como um ladrão e tal, aí meu nome já ficou escrachado. Aí eu peguei e já não tava arrumando serviço é de jeito nenhum. (Sandro)

Existe muita discriminação. Por ser ex-presidiário, muitas pessoas não te olham assim de frente, ele olha você desconfiado. Às vezes você vai à casa deles, eles não têm a confiança de te deixar ali sentado, nem no terreiro da casa dele sozinho. Ele não tem confiança de colocar você para trabalhar pra ele, com medo de você cometer um delito ali. Então, a gente sente mal, aquela agonia, você se sente menos que os outros, inferior a eles. (Leandro)

Um dos problemas centrais de quem sai da prisão, segundo os entrevistados, consiste na dificuldade de encontrar trabalho. Qualquer emprego exige um atestado de bons antecedentes e, com isso, a marca que carregam devido à passagem pela prisão é o suficiente para que o empregador escolha outra pessoa. Assim, terminam por reingressar na economia informal. Em muitos casos, os que têm profissão definida tentavam ocultar o fato de serem ex-presidiários, nas entrevistas de emprego.

Eu tenho um curso de frentista abastecedor aí eu tinha tentado em um tanto de posto, só que eles pediam o atestado e quando pediam o atestado eu já nem levava, porque eu sabia que eu não ia pegar. [Atestado de quê?] Atestado de boa conduta, de bons antecedentes que eles falam que pega lá no Fórum. Eu fui a uns quatro postos e passei na entrevista, só que ficou de eu levar o atestado, só que como eu estava respondendo processo ainda, aí eu nem levei. (Luis)

Com base nesses trechos, percebe-se que o trabalho tem uma importância fundamental para o preso, representa um valor oposto à vida no crime.

[...] o trabalho significa algo mais que a possibilidade de aquisição de bens materiais. O trabalho é valorizado positivamente porque representa sua aceitação social, visto que o “trabalho” liga à “honestidade” que liga à “recuperação” que liga à socialização e ao convívio social (REIS, 2001, p. 157).

Na manutenção do círculo vicioso em que se vê aprisionado, o preso percebe outras instituições que atuam no sentido contrário ao da recuperação: a polícia e a justiça. Para a polícia, uma vez preso é preso por toda a vida. A perseguição policial é prática comum e considerada um dos principais motivos para o aumento da reincidência. Os encontros com os agentes da ordem pública são normalmente momentos de humilhação, violência e constrangimento. A polícia não deixa o ex-presos sair do círculo vicioso do crime e faz questão de estar permanentemente afirmando a condição que, quisesse ou não, lhe é imposta.

Eu saio na esquina lá de casa, se passar dez viaturas todas as dez me dá baculejo. Acabou aqui em Montes Claros já era. O cara não vive bem quando sai da cadeia não. [...] Então, tipo assim eu acredito que o reincidente recupera, mas desde quando a polícia colabore. [...] Teve uma vez que eu estava no BR Mania [lanchonete] e tinha mais de 50 pessoas e só eu que levei baculejo na mesa. Ninguém levou só eu. Aí a polícia falou assim: “Ah, esse aqui é bandido perigoso, é ex-presidiário” na frente de todo mundo. Então, a gente é discriminado demais. (Marcelo)

Nesse sentido, era comum o entrevistado destacar que tinha se tornado uma figura conhecida pela inspeção policial, sendo “visado de-

mais” devido à “fama de bandido”. Por isso, tal situação dificulta e limita sua liberdade de movimento. Alguns relataram que as experiências com a polícia foram caracterizadas por torturas, humilhações, pressões e confissão de crimes que não haviam cometido. Submetidos a situações constrangedoras nas delegacias, eram obrigados a assinar boletins de ocorrência, confessar crimes e alcaguetar conhecidos para escapar da violência e arbitrariedade dos policiais.

No dia que eu fui preso, da vez do assalto, eles me levaram lá para a furtos e roubos e aquele ex-policia civil [...] me torturou para eu assinar mais BO que eu não tinha feito né, porque como eles não conseguiram pegar os caras eles falaram que era eu e foi tortura, dando choque, a maior covardia. [Que tipo de tortura?] Eles colocam um saco preto na cabeça da gente, a gente pelado eles jogam água coloca uns fios no chão para dar choque nos órgãos genitais e dá porrada. (Luis)

Em relação à justiça, os reincidentes, destacaram a atuação arbitrária da instituição, devido ao excesso das penas impostas, condenação sem provas concretas e privilégio da confissão do acusado (YAROCHEWSKI, 2005). Além disso, ser reincidente perante a justiça representa um indicativo de teimosia, insuficiência da pena anterior. Nesse caso, era remota a possibilidade de absolvição ou substituição da pena privativa de liberdade por uma pena alternativa.

Até o juiz também me condenou sem prova nenhuma, não tem testemunha falando que a droga é minha, não pegou nada comigo. Então, não dá, tudo gera preconceito. Às vezes por parte da justiça mesmo. Na hora que eu cheguei lá que eu sentei à mesa a primeira coisa que o Dr. [juiz] falou foi: “Você sabe

que você quebrou sua condicional né”? Aí eu falei com ele: “Não Dr. até que prove o contrário eu não quebrei não, porque eu não fui condenado ainda, não provou que a droga é minha”. Aí ele falou: “Mas aqui você já está condenado”. Na hora que ele falou isso, eu falei: “Ah, ele já esta me condenando sem saber o que aconteceu”. [Por que você acha que ele falou isso?] Porque ele puxou meu nome, ele que tinha me atendido na primeira audiência da outra vez que eu fui preso, foi ele que me condenou. (Luis)

Em relação à atuação do “governo” na provisão de canais de reintegração social ao egresso, os entrevistados denunciaram a falta de oportunidades e acompanhamento quando deixavam a prisão. O governo não dava nenhuma demonstração de estar preocupado com a situação do ex-presos; pelo contrário, sua inoperância expressava um total descaso pela sua sorte.

A gente tem que ter um acompanhamento sabe, igual o governo fala, que passa na televisão, que vai ter uma ajuda financeira, uma ajuda de custo, alguma coisa, mas quando a gente sai não vê nada disso. A própria sociedade que induz a gente a praticar o delito de novo, se ela desse uma oportunidade para os presos, eu não falo todos os presos, mas muitos não iam cometer crimes mais não. Porque ninguém quer ficar preso não, ficar longe da família, sem a liberdade da gente. [...] Não tem como, a própria sociedade que não dá oportunidade pra gente, que não cria condições pra gente ressocializar à sociedade de novo. É só opressão, não tem como não, se tivesse algum governo, alguma firma, qualquer coisa pra gente fazer, uma penitenciária

agrícola que você trabalha durante o dia, mas não tem nada disso. (César)

Diante do exposto até aqui, percebe-se que o peso do estigma que a pessoa reincidente carrega consigo – em virtude do vínculo reiterado com o circuito polícia-justiça-prisão – faz com que, em sua vida cotidiana, seja reconhecida como portadora de uma natureza “embrutecida”, “perversa” e “perigosa” para o convívio societário. Ao sair do presídio, o ex-presos sente que, em suas interações sociais, não é percebido como uma pessoa de bem, um cidadão, encontrando dificuldades em conseguir um emprego e sofrendo com a discriminação da sociedade e o abuso de poder e perseguição policial. No retorno à sociedade extramuros, o egresso penitenciário vivencia situações de descaso e humilhação por parte da sociedade, resultando em relações sociais limitadas e/ou inexistentes. A não aceitação social pelos “outros” impossibilita o intercâmbio social regular da vida cotidiana – diálogo, comunicação, troca de experiências, aprendizado entre singularidades –, diminuindo seus espaços de atuação e perspectivas futuras de vida.

Nesse aspecto, o sujeito reincidente se vê desacreditado, rejeitado e com a autoestima abalada. O retorno à liberdade, em vez de significar um momento de desprendimento e tranquilidade, caracteriza-se pela existência conturbada, inquietação e desconfiança na presença de outras pessoas. Assim, em virtude das relações sociais tensas e conflituosas que são estabelecidas e da discriminação social sofrida ao retornar à sociedade extramuros, o reincidente se isola. Sua liberdade de movimento é cerceada pela angústia constante de

ser reconhecido e identificado como ex-presos. Essa não aceitação faz com que a pessoa busque o reconhecimento social entre aqueles que podem oferecer algum apoio ou ajuda mútua, ou seja, entre os que compartilham as características “mais iguais”: as chamadas “más companhias” (GOFFMAN, 1988).

Eu voltei de impulso de uma hora para outra pro crime. Eu não sei, já voltei daquele jeito. Acho que a cabeça fraca demais, deixei me levar mesmo pelos parceiros, as amizades e voltei pro crime de novo. [...] A cabeça fraca né. Eu estava com a cabeça fraca ainda aí eu cometi o delito de novo. [Por que você voltou a praticar?] As amizades né, às vezes as amizades também levam a gente a fazer isso né. Aí eu estava com a cabeça fraca e cometi de novo. (Cícero)

[Quais as razões que te levaram a voltar a praticar crime?] A gente não tem uma segunda oportunidade não. Não tem uma oportunidade de trabalhar, só é rejeitado. Tipo assim, onde a gente procura, procura e não acha, em outro lugar a gente encontra né. (Marcelo)

A condição de estigmatizado coloca o egresso penitenciário em um ciclo cotidiano de restrições quanto à sua aceitação social. Nesse caso, o sujeito reincidente – rejeitado/excluído –, descredenciado da possibilidade de sua recuperação e de uma nova vida, recorre aos únicos meios à sua disposição e encontra na prática criminosa o único poder que pode opor ao poder esmagador dos que o rejeitam e excluem. Assim, ele repete o círculo vicioso em que se encontra aprisionado: crime–punição–encarceramento e novamente crime–punição–encarceramento.

Com base nessas considerações, compreende-se que a trajetória de vida do sujeito reincidente penitenciário é marcada pela vulnerabilidade social e econômica, exclusão social, vínculo reiterado com o circuito polícia-justiça-prisão, morosidade da justiça na concessão de benefícios, discriminação da legislação penal, condições precárias e arbítrio punitivo nas prisões, influência das “más companhias” e relações sociais conflituosas estabelecidas com a sociedade no momento em que ganha a liberdade, o que, por sua vez, caracteriza os aspectos e dimensões sociais que abrem espaço para a construção subjetiva de identidade e carreiras criminosas, delimitando as oportunidades prováveis de reincidência.

Considerações finais

Em sua quase unanimidade, os estudos que focalizaram as instituições prisionais do país apontaram a reincidência como seu produto indelével; longe de ser um local de recuperação e ressocialização dos indivíduos condenados pela justiça penal, a instituição caracteriza-se como “escola do crime”, espaço de socialização e aperfeiçoamento das técnicas delinquentes. Seguidores do paradigma clássico firmado por Foucault destacavam a influência da prisão na reprodução da delinquência, por meio, entre outros, de seus dispositivos disciplinares, na medida em que os reincidentes estariam submetidos a uma “normalização repressiva” dos seus comportamentos (ADORNO, 1991) Ao sobressair a adoção de medidas arbitrárias de punição, em vez de propostas ressocializadoras que visem recuperar e reintegrar o sentenciado pela justiça penal, as prisões terminam por estimular aquilo a que se propõe combater:

a reincidência no crime. Estas interpretações que situam os aparelhos de contenção da criminalidade como mediadores entre a produção das desigualdades e produção da criminalidade representam os primeiros esforços em compreender a dimensão problemática da reincidência penitenciária no âmbito da sociedade brasileira.

Conforme já apontado ao longo do texto, esse estudo, ao investigar a reincidência penitenciária, a partir do ponto de vista dos protagonistas do crime, guiou-se pelo pressuposto manifesto pelas produções sociológicas de que a figura dos reincidentes penitenciários é produzida no interior dos estabelecimentos prisionais; longe de exercer um controle social eficaz e disciplinar, tais instituições terminam por lograr êxito em seu papel punitivo e estigmatizador. Perseguindo a hipótese de que a prisão agrava a reincidência e produz a delinquência, o que, por sua vez, estimula a construção subjetiva de carreiras criminosas (FOUCAULT, 2008), pergunta-se: qual o impacto e poder explicativo da experiência prisional sobre a conduta social reincidente?

O estudo buscou, por meio da fala do indivíduo reincidente penitenciário, compreender a perspectiva do ator principal a partir de sua visão de mundo, das interpretações que ele constrói sobre situações vivenciadas ao longo de sua trajetória de vida, seu envolvimento com a sociedade nos períodos em liberdade, relações com o circuito polícia-justiça-prisão e retorno a prática de crimes, uma vez que atuam de maneira desviante na sociedade. Pela pluralidade de vozes e rela-

tos de histórias de vida, pode-se compreender que, embora se destaque a influência da prisão na reprodução da delinquência, em virtude de suas medidas disciplinares, práticas de segurança e punição e estratégias de confinamento/isolamento, a prisão, por si só, não explica a prática reiterada em crimes e a construção de identidades e carreiras criminosas. Outros elementos importantes da história de vida desses indivíduos ficam negligenciados quando se limitam as explicações à experiência prisional.

Com base nessas considerações, é possível concluir, de acordo com os resultados da pesquisa, que a instituição prisional tem um peso explicativo forte na compreensão de condutas reincidentes, mas não explica toda a complexidade do fenômeno, como se pôde perceber ao longo das análises das entrevistas. Nesse particular, ao lançar um olhar sobre a história de vida de indivíduos que se envolveram em atividades criminosas e retornaram várias vezes à prisão, concluiu-se que o fenômeno da reincidência penitenciária não está relacionado a um único elemento explicativo, mas agrega um conjunto de fatores inter-relacionados e causas entrecruzadas que se expressam na trajetória biográfica dos detentos, no vínculo reiterado que eles mantêm com o circuito polícia-justiça-prisão e nos “contatos sociais mistos” estabelecidos entre “normais” e “estigmatizados”, como se pode atestar nas peculiares histórias de vida dos reincidentes.

Destaca-se a importância de se pensar novos paradigmas de interpretação sobre o fenômeno da reincidência penitenciária, uma

vez que este traz em seu bojo um conjunto de questões sociais problemáticas que se manifestam de maneira e intensidade variada na contemporaneidade. Além disso, este estudo poderá contribuir para a compreensão de mecanismos e fatores que podem vir a atuar

positivamente no rompimento desse círculo vicioso no qual estão inseridos os indivíduos reincidentes e, assim, oferecer subsídios a políticas públicas para a construção de uma nova institucionalidade no campo da inclusão de egressos penitenciários na realidade brasileira.

-
1. *Convém destacar que o fenômeno apresenta determinadas peculiaridades devido ao caráter multifacetado do conceito de reincidência. Conforme aponta Adorno e Bordini (1986), o conceito de reincidência desdobra-se em quatro situações empiricamente distintas: a reincidência natural ou genérica, que refere-se à prática de um novo ato criminal, independente de condenação anterior; a reincidência social, que pressupõe uma condenação anterior, cumprida ou não em estabelecimento prisional; a reincidência legal ou criminal pronunciada nos códigos e legislações penais; e a reincidência penitenciária, que se caracteriza pelos casos em que o indivíduo permaneceu recolhido anteriormente em estabelecimento prisional.*

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. A socialização na delinquência: reincidentes penitenciários em São Paulo. **Cadernos**, v. 3, 1991.
- _____. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, v.4, n.8, p.84-135, 2002a.
- _____. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, S. et al. (Orgs.). **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. São Paulo: Sumaré, 2002b, v. IV, p. 267-307.
- _____. Crimen, punición y prisiones en Brasil: um retrato sin retoques. **Quorum**. Revista Iberoamericana, n. 15, p.41-49, invierno 2006.
- ADORNO, S.; BORDINI, E. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo: 1974 a 1985. **RBCS**, v. 9, n. 3, p. 70-94, fev. 1986.
- ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p.7-29, 2007.
- BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BEATO FILHO, C. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, p. 74-89, 1998.
- _____. Políticas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 20-50, 1999.
- BEATO FILHO, C. C.; PAIXÃO, A. L. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, p. 233-248, 1997.
- BEATO FILHO, C. C.; REIS, I. A. Desigualdade, desenvolvimento sócio-econômico e crime. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2000, p. 385-405.
- CAMPOS COELHO, E. **A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. História da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 2008.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- _____. **Estigma**. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.
- GUINDANI, M.; SOARES, L. E. A violência do Estado e da sociedade no Brasil contemporâneo. **Nueva Sociedad**, n. 208, 2007.
- KANT DE LIMA, R. **A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.
- LEMGRUBER, J. T. O Sistema Penitenciário Brasileiro. In: **FÓRUM DE DEBATES – CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS**. Rio de Janeiro: Ipea/CESeC-Ucam, 2000.
- _____. Reincidência e reincidentes penitenciários no Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro. **Revista da Escola de Serviço Penitenciário**, v. 1, p. 45-76, 1990.
- MISSE, M. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Lúmem Júris, 2006.
- PAIXÃO, A. L. **Recuperar ou punir?** Como o Estado trata o criminoso. São Paulo: Cortez, 1987.
- _____. Crime, controle social e cultura oficial da sociologia. **Sociedade e Estado**, v. 10, n. 2, jul./dez. 1995.

RAMALHO, J. R. **O mundo do crime**: a ordem pelo avesso. 3ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

PERALVA, A. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REIS, M. de P. **“De volta ao exílio”**: as representações sociais da reincidência penitenciária. Dissertação (Mestrado). Brasília: UnB, 2001.

RODRIGUES, C. D; PEIXOTO, B. T; BEATO FILHO, C. C. Medo e espaço urbano: uma análise de percepção de risco de vitimização local e não local. In: AGUIAR, N. (Org.). **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 195-208.

SCHABBACH, L. M. Sistema Penitenciário do Rio Grande do Sul: reincidência e reincidentes prisionais. **Sociologias**, v. 1, n. 1, p. 224-243, 1999.

SALLA, F. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, n.16, p.274-304, 2006.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, vol. 20, n. 56, p.91-106. abr. 2006.

ZALUAR, A. M. **Da revolta ao crime S.A.** Moderna, 1996.

YAROCHEWSKI, L. I. **Da reincidência criminal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

Crime, criminosos e prisão: um estudo sobre a reincidência penitenciária em Montes Claros - MG

Herbert Toledo Martins e Victor Neiva Oliveira

Resumen

Crimen, criminales y prisión: un estudio sobre la reincidencia penitenciaria en Montes Claros - Minas Gerais

El artículo reflexiona sobre la reincidencia y los reincidentes carcelarios a partir de la penitenciaría de Montes Claros (Minas Gerais). En este sentido, pretendemos comprender el porqué del retorno al mundo del crimen de esos individuos cuando recuperan la libertad civil. Se parte del presupuesto de que la figura del reincidente penitenciario se produce en el interior de los establecimientos de prisiones, es decir, la prisión agrava la reincidencia y produce la delincuencia. La investigación comprendió dos estrategias metodológicas: en primer lugar, realizamos un análisis de las fichas catastrales de los detenidos en el presidio de la ciudad y, a continuación, a través de un abordaje cualitativo, se utilizó la técnica de entrevista en profundidad. Con eso, se pretendió valorizar el punto de vista del reincidente penitenciario, intentando comprender sus vivencias tanto en la sociedad intramuros como en la sociedad extramuros.

Palabras clave: Reincidencia penitenciaria; Criminales; Prisión; Crimen; Punición.

Abstract

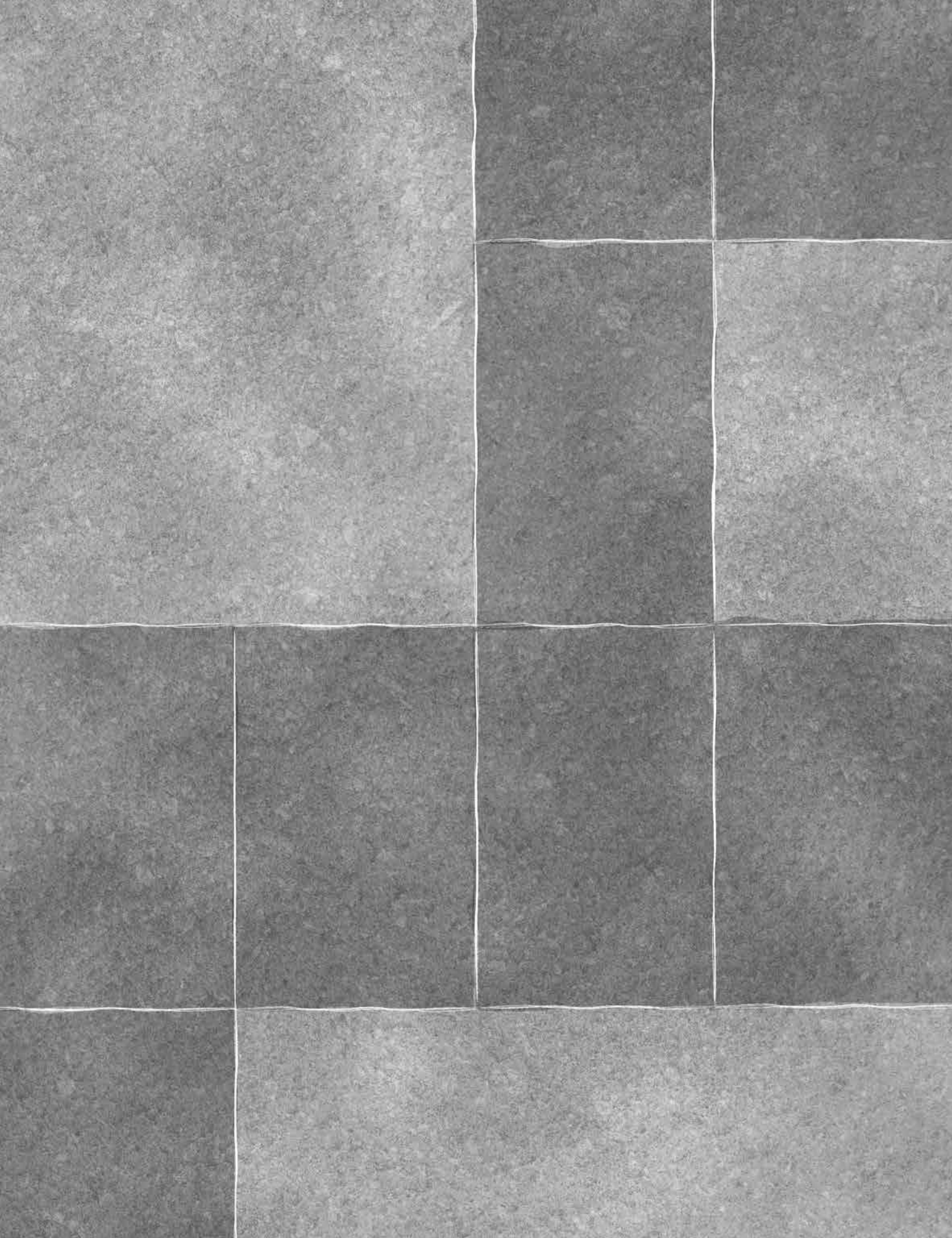
Crime, criminals and prison: a study of prison recidivism in the city of Montes Claros - Minas Gerais

The article reflects upon the issue of prison recidivism and inmate recidivists in a prison in Montes Claros, Minas Gerais. Our aim was to attempt to understand why these individuals returned to the world of crime upon regaining civilian freedom. It assumes that the figure of inmate recidivists is born within the prisons themselves, in other words, that prisons aggravate recidivism and produce delinquency. Two methodological strategies were deployed: we first analyzed the prison records of inmates in the city jail, and then, as part of a qualitative approach, we used in-depth interviews. We thus aimed to value the point of view of recidivist inmates, seeking to understand their experiences, both when incarcerated and when in society beyond the prison walls.

Keywords: Prison recidivism; Criminals; Prison; Crime; Punishment.

Data de recebimento: 02/10/2012

Data de aprovação: 11/06/2013



Disorganizing and Reorganizing the front lines of community policing: institutional aspects of the Japanese Koban System in São Paulo

Cesar (Zare) Alves Ferragi

Graduado em Administração pela EAESP-FGV, Mestre e Doutor em Administração Pública pela International Christian University em Tóquio, Japão. Possui aperfeiçoamento em Políticas Públicas pela Universidade do Texas em Austin, e em Estudos da Paz e Resolução de Conflitos pela Universidade da ONU, em Tóquio. Atualmente é professor de Relações Internacionais da ESPM e assessor técnico de gabinete na Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo.

ferragi@gmail.com

Abstract

This article explores some of the disorganizations and reorganizations occurring within the organizational culture of the PMESP (São Paulo State Military Police), after the adoption of community policing practices based on the Japanese Koban System. The emergence of a new (democratic) order, confronting the old (repressive) one, posed incongruent challenges to officers' self-perceptions and daily routines. Many started responding by means of personal effort, performing social service activities. However, the idea of being a "social firefighter", searching for the solution of deep social inequalities, seems to contain in itself a promise that many officers, especially sergeants, cannot accomplish. Some cultural traits from the Japanese model propose different angles for observing this dynamic. They suggest that a sense of purpose at the front lines of police work – and group cohesion that emanates from it – represents a strategic concern for the PMESP in its endeavor to become a more responsive institution.

Keywords

Koban System; PMESP; Organizational culture

1. Methodology

Over three years of PhD studies in Tokyo, the author visited São Paulo twice, in 2009 and 2010, for 4 and 3 months respectively, and started to combine a series of interviews with: (a) high-ranking police officers in the PMESP (São Paulo State Military Police), including one colonel, one major and one captain, coordinators in the Human Rights and Community Policing Department (*Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos - acronym DPCDH*); (b) low-ranking PMESP officers, including a total of eight sergeants, ten corporals and ten privates working in ten different locations throughout São Paulo city, São Paulo Metropolitan area, and Santos (coast), all of them competing for the Citizen Police Award of Sou da Paz Institute (*Prêmio Polícia Cidadã do Instituto Sou da Paz*) (c) Japan International Cooperation Agency (JICA) officials, including one senior official based in Brasília, who has followed the cooperation agreements between Brazil and Japan since their inception, and one middle-ranking official based in São Paulo, who had been following closely the evolution of koban-based practices in São Paulo; (d) the coordinator of community policing courses at the National Public Security Secretariat (*Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP*), and one official from the Brazilian Cooperation Agency

(*Agência Brasileira de Cooperação –ABC*), directly involved with the cooperation process between Japan and Brazil; (e) a delegation of 25 Brazilian officers, from twelve different federative states, during a JICA seminar in Tokyo; (f) two senior Japanese police officers based in Japan, both having spent a period of one and a half years in Brazil conducting the training of Brazilian police officers under the scheme of International Cooperation between the Japan National Police and the Sao Paulo state Military Police (PMESP); (g) six police officers from the Japanese Police Academy, in Fuchu city, west of Tokyo, in order to gather their perceptions on community policing in Japan and compare them with the perceptions in Brazil. This “oral”¹ knowledge allowed the author to discern recent major changes taking place in the PMESP, especially considering the role of the *front line* officers – above all sergeants – in the consolidation of community policing practices. On the second visit to Brazil, the author redirected interviews and started to collect narratives of key people inside the corporation, considering its recent developments in the koban modality. These interviews included: (a) two colonels, one who had been the coordinator of the Human Rights and Community Policing Department (DPCDH) in the previous two years, and the other who was the current coordinator; (b) one major, who was heading the administrative efforts at the DPCDH; (c) low-ranking police

officers, including three sergeants, based in three different locations in São Paulo state, as well as two corporals and two privates in each of these three locations, totaling six corporals and six privates interviewed. The criterion used was to pick individuals who had actively participated in the process of adapting and implanting the koban model in São Paulo, from its moment of conception until its most recent evaluations. As the author started to understand the PMESP, it was essential to comprehend the development of community policing practices under a holistic approach. The zoom lens concept, suggested by Neuman (2004), was applied beginning broadly on the characteristics of Pre-koban Phase locations (1997 – 2005) and then zooming in on the specific case of a few koban-pilot projects that entered a Koban Phase (2005 – today). Rather than focusing on the “community voice”, this study focuses on the “internal voices” of the PMESP. Because community policing proposes the reconstruction of officers’ self-perceptions, it was important to grant them the time and space for free speech. The techniques of individual and simple group interviews were used, aiming to understand how koban-based practices relate to the organizational life of the PMESP. In both cases, because this is an exploratory study, open-ended interviews were used. Usually the author started with an open question and allowed the individual (or individuals) to spontaneously express their points of view.

2. Problem statement

During the 1990s the military police of many Brazilian states launched community-policing programs; this movement seemed to gain momentum in Brazil (FRÜHLING,

2006) and has been wildly reported by the media as an innovation in policing. But can the police in this country overcome strong social inequalities – poverty, income distribution, unemployment, among others – through the adoption of community-policing programs? A common institutional response by the São Paulo state Military Police (or PMESP – *Polícia Militar do Estado de São Paulo*) has been the adoption of incongruent community policing practices, as an approach to respond to urgent social demands. However, the adoption of practices from the Japanese koban system (neighborhood police-based system) seemed to help correct some of these incongruences.

This paper discusses the lessons learned from a few koban pilot-projects implemented in São Paulo since 2005, under the heading of the Community Base of Safety² (BCS, or *Base Comunitária de Segurança*) and focuses on how community policing (and the koban) affected the ways in which police officers perceive their roles in Brazil. This is important because one underlying problem, since the first practices started, has been the definition and scope of policing activities, especially at the operational levels, as expresses a sergeant in São Paulo: “*Sometimes I feel that the police assume [way] too many responsibilities. At the police post it is common for our team to start a policing task and end up performing a social service, such as driving a pregnant woman to a hospital*” (personal interview, 2009). His words indicate an abiding problem: for many police forces, not only in Brazil but also in other Latin American countries, community policing means tackling deeper issues of social inequality, often stemming from entrenched poverty.

Police forces reproduce inequality inside their own organizational structure, in multidimensional ways – income, race, gender and birthplace – and this affects the institution’s culture as well as its ability to translate community policing into egalitarian and responsive practices. In São Paulo, deeper social inequalities impose a range of demands on the police, re-shaping the self-perceptions of the PMESP and how it relates to the society in which it operates. A common institutional stance, especially before the introduction of the koban system, has been the enforcement of social-service-related activities. The idea is that solving social problems such as poverty, education, and unemployment, for example, will eventually reduce crime rates. Nevertheless, multidimensional features of inequality in Brazil hide contradictions within policing as they keep social perceptions at the Community Base of Safety – the front lines – incomplete or “misrecognized” (BOURDIEU, 1977). Police officers are expected to overcome systemic social problems by means of personal effort. As a result, frustration is apparent and widespread among officers, since they can tackle some but not all societal problems. They start responding to the demands of other institutional fields, such as public health or education, which are not the scope of policing (FERRAGI, 2010; 2011). And this creates multiple problems.

The Japanese koban organization would seem to provide solutions to some of the problems above, by re-directing PMESP policies towards concrete locally based actions to prevent crime. It essentially proposes a situational (not social) crime prevention approach.³ The idea is that offenders and

victims meet when there is a “situation” that allows crime to happen. If these situations are avoided, or put under surveillance, the chances of victimization considerably decrease. This shift clarifies the role of officers, as they start prioritizing actual community policing practices instead of a variety of social demands. This is important for countries in the Global South, where community policing is challenged by deep social inequalities. It must be thought of not only as a tool for fighting crime, but also as a model for the improvement of police-community relations and the treatment of basic human rights. It proposes a joint effort among police and local organizations to help them look after their own risk management.⁴ This method substitutes frustration and arbitrary use of force by transparency and the responsive application of law, contributing, as a result, to the development of more democratic society. But would this work in Brazil?

This question is difficult to answer. The Japanese koban system seems to empower officers to become involved with community related institutions. In institutional terms, as a means to justify their role and existence in the modern democratic Brazilian society, the internal dynamics and processes the PMESP seem to have transitioned towards a more open, accountable and competent organization in the task of performing neighborhood police-based practices. In other words, the PMESP has become more *outward looking*, a movement that represents “a further dimension of performance” (OECD, 2006:9). Such *responsive moves* are affecting the daily organizational life of the PMESP, in which there is a “general

acceptance of greater empowerment of clients, rather than having all key decisions made by the supplier” (OECD, 2006:16). In our case, the *clients* are the citizens living close to koban-pilot locations, and the *suppliers* are the police, above all the front-line low-ranking officers working in such places: privates, corporals and sergeants. During his fieldwork, the author observed that community policing represents one of the responses of the PMESP to the new order imposed by democratization. However, the community-policing program is still not the main program of this police organization. Many PMESP officers recognize the koban model as a positive influence. But this question was still answered: Why are Brazilian officers proclaiming satisfaction within daily koban-based activities?

3. The Pre-koban and Koban Phases

The notion of the *evolution* of the PMESP will be considered in this paper because it clarifies not only the organization’s character but also that of the larger social system under construction in Brazil. An organization’s “inner dynamics” are “the expression, in a quite matter-of-the-fact way, of a built-in push toward determinate change, a source of directionality in history – without prejudice to the idea that much change is a result of “external influences” (NONET & SELZNICK, 2001:20-21). The brief history and turning points of the PMESP indicate external influences that significantly affected the police’s internal dynamics and progressively pushed in the institutional movement for the adoption of community policing. In order to clarify the

influence of koban-based practices on the institutionalization of community policing practices in São Paulo, this paper identifies the following time frames on PMESP’s recent historical narrative, focusing on the last two:

- a. Repressive phase: pre-1988 until the 1988 New Federal Constitution and its impact
- b. Transitional phase: 1988 to 1997 – The Beginning of Community Policing
- c. Pre-koban phase: 1997 to 2005 – The adoption of Community Policing programs
- d. Koban phase: 2005 until today – The adoption of Koban practices in some locations

Before the koban system, the so-called “*philosophy of community policing*” was “orbiting” around São Paulo state (Pre-koban phase, 1997 – 2005). Community-policing posts were implemented without a clear and concrete set of practices. They lacked defined procedures, being limited by theoretical discussions and debates. Although many police officers underwent training in community policing, and a few others acknowledged that it was an important “new way” of framing police work, the most commonly-observed results were resistance to change, lack of understanding and misunderstanding, especially at the local level – sergeants, corporals and privates (UCHIDA, 2007). Sergeants, who are the leaders among the lowest-ranking officials, remarkably, did not understand what community policing was. As a consequence, their subordinates – corporals and privates – were not empowered with practical standards of conducting daily policing.

Inside the PMESP hierarchy the Community Base of Safety, or BCS, represents

the smallest unit and has the lowest-ranking officials. On average there are 12 privates and corporals – not distributed equally, usually including more privates than corporals – and one sergeant in each BCS, in increasing order of hierarchy. A central point of this article focuses on the key figure of sergeants. They are the leaders inside the lowest ranking structure, and represent a *bridge* between the *front-line voices* and the higher (middle- and top-ranking) levels of the PMESP. Because sergeants connect the voices between the top and the bottom of the institution, they are also the ones who absorb the contradictions between them, acting as a pillow or a “cushion” that softens the impact between these two worlds (UCHIDA, 2007:156).

After the Transitional Phase (1988 – 1997) and before the koban system was adopted, the philosophy of community policing circulated mostly among the upper echelons of the organization, although not all top-ranking officials were convinced, and neither were middle- or low-ranking ones. However, the main problem is that sergeants, who represent this dialogue between the top and the bottom of the institution, were completely lost; they lacked a clear understanding of community policing. This happened, in part, because São Paulo’s advance on community policing offered a structure for the search for new strategies that *could* function and it would be seen through trial and error whether they would *actually* function (MASTROFSKI & UCHIDA, 1993). Mastrofski (1994) suggests that this problem should be tackled by a substantial increase in the production

of information and the police’s processing capacity.⁵ A significant problem for the institutionalization of community policing has been the absence of descriptive data about daily operational processes, which characterized the organizational life at BCSs in the Pre-koban phase.

In a rigid militaristic hierarchy, many sergeants prefer to merely pass down orders received from above, even if they are not fully understood, which eventually generates conflict with their immediate subordinates and undermines their role as *institutional interpreters*. This still represents a challenge. In following orders from above, instructions considered absurd by them are often eventually imposed on corporals and privates. This generated tensions and an environment of mistrust among corporals and privates, who would consider sergeants as mere reproducers of orders. Sergeants, therefore, were confronted with the possibilities of being considered either *loose* or *tight*, depending on how they acted with their subordinates. Because they occupy a bridging position, they are part of the corporation’s two worlds and, at the same time, they do not have their own space (UCHIDA, 2007). This factor has adversely affected the development process of their role and distinctiveness throughout the institutionalization process of community policing.

When the so-called koban system arrived in a few locations, Koban Phase (2005 – until today), it transformed this aspect for the better, because it had a positive effect on sergeants’ understanding of community policing. This

is a crucial point in the internal dynamics of the work of the PMESP. From this moment onward, sergeants at some koban pilot projects started to feel empowered, because they understood better how to coordinate BCS activities. Because they received institutional support – a clear detailed list of activities to accomplish, a schedule to be planned, and periodic visits from Japanese and PMESP experts, for example – they became leaders who started empowering their subordinates. At the operational level, at least, the adoption of the koban seemed to encouraged new ways of looking at the nature and substance of community policing programs, and of considering their rationale inside the organizational life of the PMESP. As a consequence, it drove strategic issues into the open; it led koban-like locations to ‘reinvent’ themselves, bringing bottom-up initiatives to the table and summing up this great reservoir of energy represented by sergeants and their subordinates. As a consequence, knowledge about community policing at the lower levels of the PMESP has increased greatly.⁶

Beyond suggesting that koban represents *the right model* for attempts by the PMESP to become more responsive, this paper proposes different angles for analyzing the organization’s contradictions, raising questions and posing reflections about the benefits and challenges of adopting the Japanese model. It is only in a framework of trust that knowledge of risk can be adequately understood and form the basis of effective community policing (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Privacy, trust, surveillance, and risk supervision go hand in hand with

monitoring the probabilities and possibilities of action by community policing practices in Brazil.

In community policing locations, as for PMESP work in general, two particular cases of needing to balance the requests of different stakeholders frequently arise – where the *government* may be perceived as a client and where *citizens* may also be perceived as clients. The former case is usually associated with the commitment of the PMESP to law enforcement, performing within the logic of the old (repressive) order: the police exist to reprimand crime, arrest thieves and protect the “good citizen”. The latter coincides with the emergence of a new (democratic) order, in which officers respond to the democratic regime by providing “user-friendly” services, with accurate risk information flows, and assuming that citizens are honest until proven otherwise. In real life, an officer will probably recognize both the government and citizens as clients, but where he or she places the balance between them will determine the organizational culture of the PMESP. In practice, this organizational culture is constantly changing, defined by the organization’s legislative mandate, by other specific directions given to it – such as the changes since the 1988 Constitution – and by its own institutional leadership or strategic planning framework (colonels and other high ranking officials). Finding the right balance between the old and new orders, more than a matter of sharply defined choice, represents more a case of balancing priorities to actual circumstances and problems. For the PMESP as a whole, from a more institutional perspective, it means finding the tune that provides satisfaction to internal and external social pressures.

5. Key concept: Towards more responsiveness

The emergence of a new democratic – and responsive – order, within which the movement of community policing is placed, offers the opportunity to confront old perceptions that officers had about themselves, as well as public understandings about police work. Along such lines, this paper explores the contradictions between the old (repressive) and the new (democratic) orders. The former holds the idea of the heroic police officer performing in a dichotomous world – where officers are the “good guys” fighting the “bad guys” supported by a “Manicheistic rhetoric of spiritual warfare” that “is transposed to the police environment and vigorously appropriated to the experience of coercion in police practices” (ALBERNAZ, 2010:539). The latter encompasses the community policing philosophy, in which officers perform in an unstable world with a diverse set of activities: on the same day they might interact with an upper-class citizen, arrest a criminal, talk to a business owner, and so on. Still, if we turn to the internal organizational life of the BCS’s, a crucial problem is that such “spiritual warfare” seems to persist. The PMESP seems to translate and perpetuate the figure of the heroic police officer, who now becomes a “social firefighter” battling larger social problems through the performance of social-service-related activities. Concomitantly, officers and communities might identify the old repressive and ostensive modality of policing as a *firm hand* against crime, and community policing as a *too soft* approach to tackle these problems. The confrontation of these rationales represents challenges for the consolidation of community

policing, because they substantially affect the execution and *desirability* of less repressive and more responsive actions by the PMESP.

In the context of service delivery, *quality* in the provision of policing comprises several components, such as “timeliness, accuracy, accessibility and appropriateness”, (OECD, 1996:17). One problem is that values differ between Japan and Brazil, due to differences in historical, political and cultural backgrounds, and to a certain extent express part of the relationship between the police (supplier) and the communities (client) they serve. In Japan, social arrangements express participation, harmony and equality as constant variables within police work, and are a reminder of the good police-community relations built up over many years. In contrast, the military legacy and deep social inequalities impose a different logic on police-community relations in Brazil. First, following a military legacy, Brazilian police reproduce mostly a top-down flow, with something of a back and forth process between the levels; but basically it has been top-down. If officers follow orders, fine. But, indeed, just as a better car can be produced if a worker on the conveyor belt brings his or her suggestions to the big boss, in Japan police work has much more of this kind of interaction, mostly through internal meetings. Second, entrenched poverty generates a need to respond to a variety of social demands. In part, these factors explain why social service activities in Brazil have acquired a prominent role along community policing practices: for lower-ranking officers, above all sergeants, the *move* towards “responsiveness” has meant responding to larger social problems, as well

as to the incongruent logic imposed by the higher echelons of the military police.

Social scientists have observed that the police present a considerable ability to act according to their own judgments, independently of hierarchical controls (LIPSKI, 1980; MUIR, 1977; REISS, 1971). Mastrofski (1994) recognizes this, and outlines that community-policing proponents try to restructure the police organization in order to make practitioners act in accordance with their leaders' "values" (MASTROFSKI, 1994; in BRODEUR, 2002:211). In the case of the PMESP, this means that the low ranks must possess more liberty to make decisions and, at the same time, the support and ability to make better choices. Community policing requires a significant *cultural change* in the very way the PMESP operates. As such "it requires capacity for change and time to achieve" (OECD, 1996:18). In any case, it is an ongoing process and therefore requires acceptance of and understanding by police officers at all hierarchical levels. Officers must receive appropriate training, signals and incentives. As observed in koban-like locations, it seems that the *front-line staff* – or those having direct contact with citizens - privates, corporals and sergeants – are one of the keys for the successful development of community policing. Especially sergeants, even if trying hard to attain a certain normality, may not find the correct means in which to balance the pressures posed by society, on the one hand, and the higher and lower hierarchical levels of the police, on the other. Their skills and status require upgrading to improve how they perform as a group, as explored next.

6. Cultural Aspects from the Japanese Koban

It is interesting to analyze how aspects of the Japanese culture, reflected in the koban organization, have affected the ways in which some BCS's perform as a group. Throughout the implementation of community policing, low-ranking officers are usually confronted with situational influences that create the identity of "heroes," or "*social firefighters*" as expressed by an officer (personal interview, 2009). But why should Brazilian officers consider themselves to be social heroes?

Observers might identify "altruistic" features in sergeants, corporals and privates, without taking into consideration that altruism is a less extreme version of heroism: it does not involve that much risk or cost. For instance, providing a consultation service to an old lady is not like extinguishing a fire inside a *favela* (slum) or, in a rigid hierarchical organizational culture such as the PMESP, standing up against unjust authority when sergeants could lose their jobs. This is what makes some sergeants, in their perceptions, "social firefighters". They feel they have become heroes for the society, and, to a certain extent, heroes fighting the evil inside the corporation.

Since the Transitional Phase, from the early 1990's, the *professionalization* of officers has gained space among advocates of police reform in Brazil, and until today continues to reverberate within and outside the PMESP. However, one element promoting professionalization remains effectively

underdeveloped: more autonomy for low-ranking officers on the front lines of policing – especially sergeants. In these lines, the koban organization seems to soften the blow of

contradictions between the old and new orders, making it easier for sergeants to cope with the difficult task of implementing community policing and adapting to the new order.



Picture 1: An officer extinguishing a fire, responding to an incident that happened during a patrol. *Jardim Ângela* neighborhood, south side of São Paulo city.

Source: Author (2010)

There is *cultural* support for Japanese officers to interact with citizens (AMES, 1981; McCARGO, 2004). What is unique about the Japanese koban is a combination of deep-rooted cultural values, a collective culture that includes aspects of Buddhism and Shinto religious rituals at large – which are not the focus of this paper.⁷ And officers in Japan perform within this rationale: cultural values imply a devotion to a real communal culture at the local level, which means closer interactions with

community members and fellow officers. They are integrated within a pro-social mentality, an ambience where the heart is directed toward the other. As a matter of fact, the symbol for human being (人間 or *Ningen*, in Japanese) is made up of two characters – 人, *hito*, and 間 or *aida* – which signifies *between people*. In the Japanese rationale, it seems difficult to exist as a human being without taking into consideration the existence of others. As an example, an ordinary Japanese citizen would not wear a protective

facial mask – commonly noticeable in the big cities – simply to avoid getting a cold, or because “it is safer” to do so. They do it because they are concerned about not spreading the disease to others. Or, mostly important, in their rationale “it feels better” this way. In the same way, officers reproduce such values when doing their jobs.

The koban organization seems to have developed under a cooperative construction of trust, operating within a rationality that focuses on progress and social distribution of risks, similar to what happens in a big family (*Ie*). In 2009 the author interviewed 6 officers at the Japanese Police Academy, in Fuchu city, west of Tokyo. They commented that one of the most common activities at the koban was to instruct drunken people to leave their bicycles and take a train or taxi home. These officers were not only concerned about following the law, or about the individual’s safety. There seems to be something more, a certain desire to tune people’s attitudes with societal harmony. Inside the organizational life of a koban, such values are constantly present, even if officers fail to perceive this. They reflect a model of social arrangements that is quite distinctive: Japanese officers are not heroes, but partners sharing risk management responsibilities with the community.

Observing the Tama Police Station, in Kanagawa Prefecture, the author noticed that each morning low-ranking officers meet daily at the police station, before heading to their local police boxes. It is much more the idea that *we are all here together*, whether someone is an ordinary officer or the police chief. At

least, this mentality is part of the philosophy permeating police work. Concurrently, it seems to be one of the ideas that the koban system has brought to Brazil. To some extent, it is empowering the small police officer to assume his or her responsibility for his or her part of the town, of the community, and respond to people’s needs.

This happens because, in the front lines of the PMESP, low-ranking officers are critically affected by the BCS internal dynamics and culture, which emanate from fellow officers – sergeants, being the leaders, are crucial in this process – and also middle- and top-ranking officials, who would either support or undermine the implementation of community policing activities. Essentially, officers perform routine activities by interacting with their counterparts, in the belief that they are doing the right thing. The confrontation of the old (repressive) and new (democratic) orders, certainly, affected their perceptions of this “right thing”. What is interesting about the recent history of the PMESP, is that it has undergone important *disorganizations* and *reorganizations*. Throughout this process, as the organizational culture progressively changes to incorporate democratic values, officers naturally review their own principles and roles inside the group. For low-ranking officers at pilot locations this movement – or change – is expressed through the performance of koban-related activities, such as visits to residences and commerce, meetings inside the police post, and the publication of monthly journals that supplied officers with “*practical tools*” or “*concrete actions necessary to play in the real game of daily life*” (personal interview, 2009; 2010).

But the most important point is that the koban organization seems to have introduced the feeling of belonging to a group, providing a sense of *purpose*.⁸ The characteristic function of the BCS, or in other words, its *core spirit*, has moved towards more openness in relation to their team, or “inside world”. Because a sense of cohesion increases within the BCS, officers become afraid to let their colleagues down. As a result, sergeants, corporals and privates have developed the *audacity* to confront “the outside world”.

Since the PMESP started implementing community policing, from late 1990’s, one of the problems is that, in the organizational life of the BCS’s, the “outside world” has been posing deep-rooted social inequalities. Such imbalances – poverty, unemployment, and drug addiction, among others – have been tackled by the delivery of social service activities, often incorporating social demands from other fields, such as health or education (FERRAGI, 2010; 2011). Because the front-liners are expected to do battle with these intractable problems by their own means, one of their perceptions is that community policing is risky and unrealistic. In the group’s imagination, the interactions between the internal and external world require a “heroic” status. It extrapolates the idea of mere altruism; they become heroes, or *social firefighters*, responsible for eradicating societal problems. And one obstacle is that not all officers have the courage, or audacity, to face this challenge.

Concomitantly, this feeling is accentuated because the PMESP has two internal worlds – the commissioned world and the non-

commissioned world. For the microcosm of a BCS, therefore, the “outside world” also includes the commissioned world (middle- and top-ranking officers). They impose incongruent policies, “popping up” from administrative and academic pathways that are removed from the reality of the streets. In part it explains why sergeants feel unhappy and demotivated when their companies’ commanders are not aware and supportive of koban-related BCS efforts. This was the case at most locations during the Pre-Koban phase. The BCS *Ranieri* (greatly affected by the koban), on the contrary, represents a case where such contradictions have been decreased by intense information flows between the different hierarchical levels. Such considerations are vital for the PMESP, as they are still searching for the right tunes to balance hierarchy and decentralized decisive power along the institution.

Throughout this process, the inner dynamics of the BCS are extremely important. There are many norms and standards that are constantly evolving in the internal world of a BCS. With the introduction of democratic values, more senior officers have become confused as to how to follow the rules, because the core spirit of the organization has been *disorganized*. They feel that others perform in ways that might push them out of the scene, lacking enough discernment to participate in the ongoing *reorganization* process. Indeed, one colonel who was interviewed commented that many officers were disengaged during the transitional and pre-koban phases. Others, the great majority who stayed, had to cope with the heavy burden of “forgetting their past” and what was considered “right”. This represents an inner battle, in

which officers question their individualistic traits. The problem, particularly, is that the focus of institutional change is directed toward *individual* officers. This is true for the PMESP, as for many other social organizations. Officers are the actors, the “malefactors”, or judged as *the guilty party who committed the Favela Naval incident in 1997*, for example. This explains why the PMESP reviewed the institution’s selection and training processes, looking on forms to “correct” officers’ personality traits or thinking styles. Particularly with the introduction of the community policing, PMESP leaders have focused on a new profile of officers, who present leadership skills and “*the will to work with people*” (personal interview, 2010). However, they were seeing the actors alone on the stage, with no spectators, no other players or no uniforms. In fact, officers are always surrounded by an interactive environment. The organizational life of a BCS has different audiences, other actors, and the contradictions emerge from the confluence of the old repressive and the newly democratic order, which essentially imply that low-ranking officers become new people.

To a certain extent, the leaders of the PMESP have turned a deaf ear to the front-line voices of the corporation, especially during the Pre-koban phase. The main focus of what they have been doing up to now, is to try to spread “spores of heroism” around their BCSs and develop explicit social service projects that encourage officers to act heroically. And that is a problem. If we go back to the adoption of the koban, on the one hand it introjected a socially integrating tool, or myth, that fits well into such a shared imagination: *community policing implies the transformation of police egocentrism into socio-centrism*. When placed

in a diverse context such as São Paulo, koban-related practices have intensified this process – for instance, a public library was built adjacent to BCS *Ranieri*, promoting among officers the idea that they are champions of education and literacy promotion. On the other hand - and this is the koban’s greatest contribution - it served as a socially compatible tool, inside the organizational life of the PMESP, allowing the development and reinforcement of community policing practices at many hierarchical levels. Above all, it empowered the front lines to work towards a collective construction of trust, as happens in Japan. The Japanese ideals of family (*Ie*) and harmony (*Wa*) seem to be translated into the centrality of the BCS as a community-police-based structure, favoring the decentralization of decisive power.

At koban pilot-project locations, low-ranking officers seem to establish a routine work that empowers them to understand reality and the meanings of risk in everyday communal life. There is an ongoing collective re-construction of their roles as “risk communicators” (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Officers start to understand the importance of their physical space – the police post – as a place where risk management happens. Consequently, the BCSs gain much more significance inside the PMESP and inside the communities, because they start to serve as the core base for urban policing, as happens in Japan. Part of the responsibility of responding to societal demands is transferred from the tactical level (call centers) to the operational level, empowering low-ranking officers to observe and understand their localities.

In other words, the cultural features of the koban offer a tool for the reorganization

of the PMESP, demystifying the fight between good and evil. It has provided the idea that officers are partners sharing risk management responsibilities, overcoming the barriers posed by the confrontation of different institutional cultures – the new and the old orders are still present, as much as internal social disparities between the commissioned and non-commissioned tracks. Such cultural attributes seem to be teaching officers *how* to become “partners” with the community and among themselves, without losing or dissipating their energies in the continuum of *heroic* social responses, so that the perception of social firefighters is not built in these small steps.

7. Final Remarks

Observing community-policing locations, low-ranking officers have been struggling to learn the new norms and rules imposed by a new (democratic) order, without completely comprehending its logic and rationale. Essentially, they lack the adaptive capability necessary to endure the changing organizational culture of the PMESP. The survival strategy of sergeants, as mentioned earlier, was (a) to merely reproduce orders from above, as a means of avoiding conflict with higher hierarchical levels, and (b) to perform social-service-related activities, as a means of responding to urgent social demands. This obstacle, set by the confluence of the old and new orders, has also been reflected in the thoughts and attitudes of senior corporals and privates (UCHIDA, 2007). The renovation process of staff is recent and slow, and so are the organizational cultural changes at the lower levels. However, with the advent of the

koban system, throughout the pilot projects, the PMESP has gained by enhancing the role of sergeants as *institutional interpreters*. Indeed, one important lesson from the Koban-phase, since 2005, is that the PMESP must devote considerable effort to educating and training sergeants, empowering them with technical skills and a sense of *purpose* for the completion of their daily activities, otherwise a crucial expertise will be lost in the continuum of policing – and vagueness about community policing will persist. Because of their leadership role inside the BCS microcosm, sergeants, above all, embody acute contradictions and thus represent a strategic consideration for the institutionalization of community policing in São Paulo.

Finally, the idea of being a “*social firefighter*”, searching for the solution of general problems, seems to contain in itself a promise that many sergeants cannot accomplish. In spite of the institutional significance of the koban as a social integrating tool, the knowledge of, and infrastructure in, community policing of the PMESP are still insufficient to produce the required technical success on a regular basis throughout São Paulo state. Given the small scope of koban pilot projects, a huge challenge to overcome the vagueness and misunderstanding about community policing lies not in sergeants themselves but in the institution’s ability to conduct a rigorous evaluation of what works and why it works. If this knowledge is not properly managed, the PMESP will be unable to reorganize its organizational life and search for the better paths that combine *both* technical and institutional improvements.

1. Thompson (1998) states that the oral history of institutions contains significant knowledge of their institutional developments.
2. The Koban system in São Paulo indicates the way to realize community policing using koban activities called Base Comunitária de Segurança (BCS) and which Chuzaiho called Base Comunitária de Segurança Distrital (BCSD).
3. While Social Crime Prevention aims to prevent crimes by tackling the social rather than the physical environment (ICPC, 2010), Situational Crime Prevention “seeks to forestall the occurrence of crime, rather than to detect and sanction offenders. It seeks not to eliminate criminal or delinquent tendencies through improvement of society or its institutions, but merely to make criminal action less attractive to offenders” (CLARK, 1997:2). While this paper recognizes that reducing the motivation to offend is important, the author argues that the PMESP has devoted excessive efforts to alter social conditions and patterns of behavior in São Paulo – which generates frustration among officers.
4. In a situational crime prevention approach, the police are not focused on the criminal justice system. Conversely, they moderate “public and private organizations and agencies — schools, hospitals, transit systems, shops and malls, manufacturing businesses and phone companies, local parks and entertainment facilities, pubs and parking lots — whose products, services and operations spawn opportunities for a vast range of different crimes” (CLARK, 1997:2).
5. Indeed, the capacity to examine problems, analyze them, search for alternatives and evaluate the results requires a much deeper commitment to research and development by the PMESP, a challenge also observed in North America (GOLDSTEIN, 1990:161)
6. Some authors might argue that the PMESP started developing a “community or locally-based crime prevention” strategy, which includes all those actions that “change the conditions in neighborhoods that influence crime, victimization, and the resulting insecurity” (ICPC, 2010:2).
7. The Japanese people’s sense of community and unity, and well-organized behavior, could especially be observed after the big Tohoku earthquake in March 2011. At that moment of difficulty, the Japanese showed the world their “heart” (Kokoro, in Japanese) and “patience” (Gaman). Kokoro is more than heart, it means that people are aware of others, they stay in line to receive supplies, they share their blankets inside a shelter... it is a spirit or state of mind. And Gaman expresses the endurance and tolerance to deal with harsh times. Moreover, the educational system plays a crucial role, because children are taught in schools from early infancy to act properly in an earthquake. But there is something more, which goes beyond. The Japanese population’s kokoro is trained under the ideas of harmony (Wa), patience (Gaman) and family (Ie). It has to do with a sense of conformity to social harmony, to allow space for others while one’s own space is being disputed. Heart and patience, in this case, express Japan’s strength and sense of organization.
8. To some extent purposiveness facilitates the elaboration of police authority, because it calls for inquiry into (1) substantive outcomes and (2) what is factually needed for effective discharge of institutional responsibilities (NONET & SELZNICK, 2001). In other words, the PMESP has begun to be more result-oriented, thus departing sharply from the classic image of justice blind to consequences.

References

- ALBERNAZ, Elizabeth R. (2010). **At The Border Between Good And Evil: views of professional ethics and religious morality among evangelical military police in Rio.** CADERNO CRH, Salvador, v. 23, n. 60, p. 525-539, Set./Dez. 2010.
- AMES, Walter L. (1981). **Police and community in Japan.** Berkeley: University of California Press.
- BORDIEU, P. (1977). **Outline of a Theory of Practice.** Cambridge: Cambridge University Press.
- CLARK, Ronald V. (Ed.) (1997). **Situational crime prevention: successful case studies.** Albany, NY: Harrow and Heston Publishers.
- ICPC – International Centre for the Prevention Of Crime (2010). **International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends And Perspectives, 2010.** Montreal, Canada: self-publication.
- ERICSON, R. V. & HAGGERTY, K. D. (1997) **Policing the Risk Society.** Toronto: University of Toronto Press.
- FERRAGI, C. A. (2010). **Koban and the Institutionalization of Community Policing in São Paulo.** *The Journal of Social Science* 70, pp. 25-51 (September 2010).
- FERRAGI, C. A. (2011). **Koban e a Institucionalização do Policiamento Comunitário Paulista.** *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8, pp. 60-77.
- FRÜHLING, Hugo. (2006) The impact of Community Policing and Police Reform in Latin America. In: Joseph S. TULCHIN & M. RUTHENBURG (Eds.) **Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America.** Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- GOLDSTEIN, H. (1990). **Problem-oriented policing.** New York: McGraw-Hill.
- _____. (2003). **Policiando uma Sociedade Livre.** Translation by Marcello Rollemberg. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- LIPSKI, M. (1980). **Street-level Bureaucracies.** New York: Russel Sage.
- MASTROFSKI, S. D. & UCHIDA, C. D. (1993) “Transforming the Police”. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, 30, 330-358.
- MASTROFSKI, S. D. (1994). Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial. In: BRODEUR, Jean-Paul (Ed.) (2002). **Como reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas.** Translation by Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Série Polícia e Sociedade; 4).
- MCCARGO, D. (2004). **Contemporary Japan.** Palgrave Macmillan, New York.
- MUIR Jr., W. K. (1977). **Police: Streetcorner Politicians.** Chicago: University of Chicago Press.
- NONET, Philippe; & SELZNICK, Philip (2001). **Law and Society in Transition: toward responsive law.** (With a new introduction by Robert A. Kagan). Second Edition, New Brunswick: Transaction Publishers.
- OECD (1996). **Responsive Government: Service Quality Initiatives.** Paris: Head of Publications Service, OECD.
- REISS Jr., A. J. (1971) **The Police and the Public.** New Haven, CT: Yale University Press.
- THOMPSON, Paul. (1998) **A Voz do Passado – História Oral.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- UCHIDA, S. (2007). **Sofrimento Psíquico do Soldado da PM.** Relatório de GV Pesquisa. São Paulo: FGV.

Disorganizing and Reorganizing the front lines of community policing: institutional aspects of the Japanese Koban System in São Paulo.

Cesar (Zare) Alves Ferragi

Resumen

Desorganizando y reorganizando las líneas del frente de la vigilancia policial comunitaria: aspectos institucionales del Sistema Koban Japonés en Sao Paulo

Este artículo explora algunas de las desorganizaciones y reorganizaciones dentro de la cultura organizacional de la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP), tras adoptar prácticas de vigilancia policial comunitaria con base en el Sistema Koban japonés. El surgimiento de un nuevo orden (democrático), confrontando a uno viejo (repressivo), implicó desafíos sobre las autopercepciones de policías y sus rutinas diarias. Muchos empezaron a responder por medio del esfuerzo personal, realizando actividades del tipo servicio social. No obstante, la idea de ser un “bombero social”, que intenta resolver profundas desigualdades sociales, parece contener en sí una promesa que muchos soldados, especialmente los sargentos, no consiguen cumplir. Algunos rasgos culturales del modelo japonés proponen diferentes ángulos para observar esta dinámica. Estos sugieren que el sentido de propósito en la línea del frente del trabajo policial –y la cohesión de grupo que emana de este– representa una preocupación estratégica para la PMESP, en su esfuerzo continuo por convertirse en una institución más ágil.

Palabras clave: Sistema Koban; PMESP; cultura organizacional.

Resumo

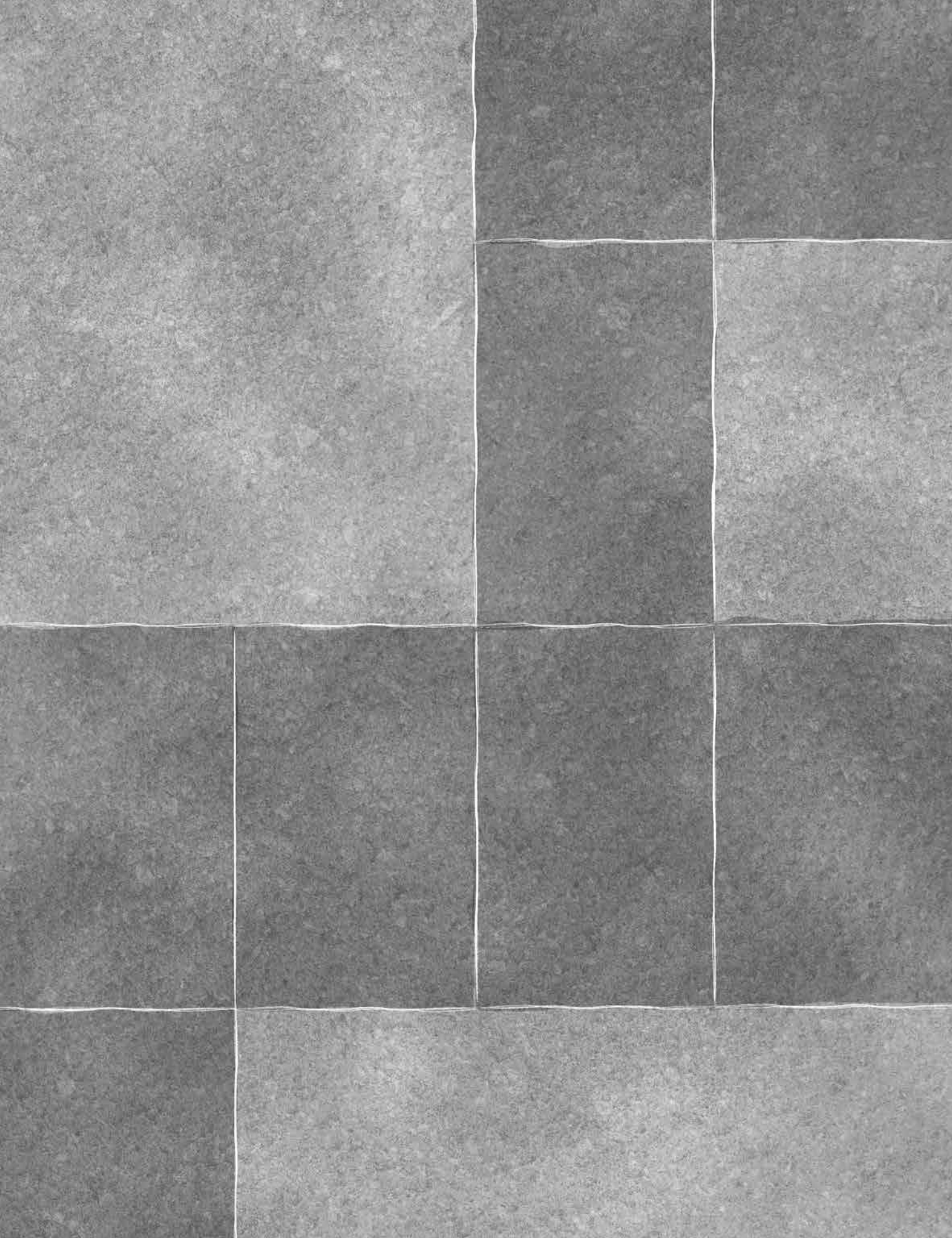
Desorganizando e Reorganizando as linhas de frente do Policiamento Comunitário: aspectos institucionais do Sistema Koban Japonês em São Paulo.

Este artigo explora algumas das desorganizações e reorganizações dentro da cultura organizacional da PMESP, após a adoção de práticas de policiamento comunitário com base no Sistema Koban japonês. O surgimento de uma nova ordem (democrática), confrontando uma velha (repressiva), implicou desafios sobre a auto-percepções de policiais e suas rotinas diárias. Muitos começaram a responder por meio de esforço pessoal, realizando atividades do tipo serviço social. No entanto, a idéia de ser um “bombeiro social”, buscando resolver profundas desigualdades sociais, parece conter em si uma promessa na qual muitos praças, especialmente os sargentos, não conseguem realizar. Alguns traços culturais do modelo japonês propõem diferentes ângulos para observar esta dinâmica. Eles sugerem que um senso de propósito na linha de frente do trabalho policial – e a coesão de grupo que dele emana – representa uma preocupação estratégica para a PMESP, em seu esforço contínuo para se tornar uma instituição mais ágil.

Palavras-chave: Sistema Koban; PMESP; Cultura organizacional.

Data de recebimento: 04/11/2012

Data de aprovação: 11/06/2013



Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal

Bilmar Angelis de Almeida Ferreira

Mestre em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação (Universidade Católica de Brasília), Pós-Graduado em em Gestão de Segurança Pública (Academia de Polícia Militar de Brasília) e em Direito Público (Instituto Processus); Especialista em Análise e Projeto de Sistemas e Tecnologia da Informação, Graduado pelo Curso de Formação de Oficiais (CFO) (Academia de Polícia Militar de Brasília) e Bacharel em Direito (Instituto Processus). Atua como Oficial da PMDF e como docente de ensino superior na Universidade Católica de Brasília e no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

angelis93@gmail.com

André Di Lauro Rigueira

Pós-graduado em Análise Criminal pela Universidade Católica de Brasília, pós-graduado em Segurança Pública Policiais pela Academia de Polícia Militar de Brasília. Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília e graduado pelo Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar de Brasília. Atua profissionalmente como Oficial da Polícia Militar do Distrito Federal.

rigueira@gmail.com

Resumo

A análise criminal, apesar de bastante difundida em vários países e ter uma história que ultrapassa os 170 anos, somente agora começa a ser difundida e utilizada no Brasil. Como uma matéria que encontra enorme apelo, por se tratar-se de questão que afeta o cotidiano das pessoas, o tema ganha a cada dia mais força, principalmente junto às instituições policiais que já assumiram o compromisso de atender à sociedade com excelência. Dentro desta ótica, a busca por maximizar os resultados torna-se uma constante e, neste cenário, surgem os indicadores de desempenho como um mecanismo de monitoramento de resultados e de melhoria de gestão. A despeito de seu enfoque meramente gerencial, o presente artigo procura mostrar de que forma esses indicadores, e principalmente as ferramentas e técnicas utilizadas para prover esse monitoramento, podem se associar à atividade de análise criminal, potencializando seus resultados, especialmente no aspecto preventivo, contribuindo assim para a redução da criminalidade.

Palavras-Chave

Análise criminal; Indicadores de desempenho; Criminalidade; Aplicação da lei.

A segurança pública, no Brasil, vive no limiar de muitas crises, várias delas resultantes de problemas estruturais, outras fabricadas pela mídia que acaba corrompendo a opinião pública, atribuindo às polícias mazelas da sociedade e do próprio sistema, quando, à medida que a criminalidade aumenta e, conseqüentemente, a sensação de segurança diminui, o Estado, por intermédio de seus diversos aparelhos, não consegue controlar e conter os problemas relacionados à segurança pública.

Observa-se, neste contexto, uma organização gradual do crime, com aumento exponencial dos índices de criminalidade, diretamente proporcional ao grau de desorganização do Estado, que mal consegue manter um fluxo de comunicação interdisciplinar e multidirecional, quando se fala na integração das forças policiais do Estado.

O cenário atual nos remete a muitas certezas e algumas incertezas. É fato que, mesmo diante de tantos problemas, os órgãos de segurança pública, mesmo que de maneira isolada e se valendo de esforços descomunais, tentam, na medida do possível, dar uma resposta à sociedade, ainda que agindo praticamente o tempo todo de maneira reativa.

A iminência de alterações radicais na estrutura atual do sistema de segurança pública brinda-nos com discursos de oportunidade,

tais como os da unificação das polícias, da desmilitarização, da criação do ciclo completo, entre outros, criando uma instabilidade no cenário, o que não é muito favorável, uma vez que acaba por gerar uma inércia nos movimentos e ações, enquanto se espera a definição do cenário futuro.

Ao mesmo tempo, a sociedade também se organiza e exige uma ação dos órgãos de segurança pública, pois, na era do conhecimento, a informação circula a uma velocidade inimaginável, pressionando o sistema a agir, mesmo este não tendo métodos.

Combater a criminalidade por meio da prevenção, mais do que uma obrigação constitucional, é o maior desafio que as instituições policiais enfrentam no dia-a-dia. Acompanhar a evolução do fenômeno criminoso e trabalhar os recursos humanos, materiais e de inteligência policial tem sido o desafio enfrentado por todas aquelas instituições policiais que primam pela segurança pública e pelo *mister* de fazer com que a sociedade sinta-se segura.

Para tanto, não basta simplesmente saturar uma área de homens e recursos para conseguir alcançar estes objetivos. Em tempos em que a explosão demográfica caminha em um ritmo muito maior do que o poder público pode acompanhar em termos de infraestrutura básica do Estado para suprir as necessidades da

população, a consequência é invariavelmente o surgimento de um indicador perverso que é o aumento da criminalidade.

Neste sentido, deve-se questionar quais são as alternativas para a contenção da escada criminosa e a recuperação do *status quo*. Ao mesmo tempo, é preciso estudar a maneira pela qual o Estado pode trabalhar para reduzir os índices criminais e efetivamente ter condições de trabalhar de maneira preventiva, em vez de reativa, majoritariamente presente em situações dessa natureza.

Partindo-se da premissa de que não é possível gerenciar aquilo que não se mede, o desenvolvimento de uma política de gestão de organizações de segurança pública baseada em indicadores pode permitir uma avaliação e um desenvolvimento respaldados pelo método científico para proporcionar a melhoria dos sistemas de modo continuado.

Neste artigo, parte-se da hipótese de que os indicadores-chave de desempenho para análise criminal são ferramentas que efetivamente auxiliam o profissional de segurança pública a perceber fenômenos que interferem no sucesso da atividade policial, e que podem contribuir no aspecto preditivo de alguns tipos de eventos criminosos, para, então, tentar avaliar a importância e os benefícios que tais recursos podem representar como auxiliares ao processo de diminuição da criminalidade e efetividade do serviço policial, a partir do emprego adequado de recursos humanos e materiais, objetivos estes buscados incessantemente pelos órgãos de segurança pública do mundo inteiro.

O desenvolvimento do tema justifica-se pelo fato deste ser um recurso valioso do qual as instituições de segurança podem se valer quando da busca pela excelência e na consecução de tais objetivos. Analisar padrões, identificar locais, horários, pessoas e condições propensas ao envolvimento com ações criminosas se traduzem em uso da informação como ferramenta importantíssima no processo de entendimento do fenômeno criminoso e, conseqüentemente, na sua prevenção. Entretanto, outras variáveis, presentes no dia-a-dia das instituições, podem contribuir e até mesmo aumentar a taxa de sucesso do processo de análise criminal, resultando na efetiva redução dos índices criminais.

A utilização de indicadores-chave de desempenho na área de segurança pública no Brasil, assim como a própria análise criminal, é tema relativamente novo. Utilizam-se muito estatísticas e séries históricas que apenas afirmam que determinado crime aumentou ou diminuiu, todavia, a consolidação de dados é demorada e apenas indica o fluxo do crime, não provendo o acompanhamento do fenômeno como um todo, com a tentativa de identificar os atores deficitários do sistema.

O presente trabalho identifica quais são os indicadores de desempenho válidos e úteis para a análise criminal. Para tanto, pretende-se: levantar a importância de indicadores de desempenho nas organizações; enumerar os benefícios que o seu uso pode representar para as organizações; inferir a viabilidade de uso de indicadores para a análise criminal; e distinguir em que momento do processo de análise criminal os indicadores-chave de desempenho podem ser utilizados.

Para alcançar tais objetivos, foi desenvolvida pesquisa aplicada, dirigida à solução de problemas específicos, de natureza utilitária e com finalidade imediata, sendo também considerada pesquisa exploratória, já que se trata de uma primeira aproximação com o tema e tem por finalidade conhecer os fatos e fenômenos relacionados ao assunto, a partir de levantamento documental e bibliográfico.

A partir da revisão de conceitos e teorias acerca do tema, pretende-se dar sustentação à argumentação, seguindo uma linha de raciocínio que partirá do correlacionamento para subsidiar conclusões derivativas, podendo culminar em proposta de ação para utilização e mesmo adoção de indicadores-chave de desempenho como ferramenta essencial no processo de análise criminal.

Análise criminal

O combate à criminalidade é um tema sempre atual e, mais do que isso, uma preocupação das polícias e dos governos e um clamor da sociedade. A criminalidade surge como consequência perversa da própria ineficiência do Estado, que não consegue prover condições sustentáveis para as necessidades básicas de seu povo: infraestrutura, educação, saúde, desenvolvimento econômico sustentável e geração de emprego e renda são algumas das variáveis sociais que acabam por potencializar o aumento da criminalidade.

Passou o tempo em que combater a criminalidade era saturar uma área com policiamento, colocar policiais fardados andando pelas ruas, e viaturas patrulhando determinada região. A sociedade evoluiu e cresceu em demasia para

que este tipo de ação, realizada aleatoriamente, seja, por si só, suficiente. É neste sentido que a análise criminal surge como alternativa técnica no sentido de reduzir os índices criminais, com base no cientificismo e na busca pela eficiência, empregando de forma coerente os recursos humanos e materiais.

A análise criminal é uma atividade praticada muito antes de tornar-se uma profissão. Segundo a *Fundacion Paz Ciudadana* (2010, p. 30), algumas das funções mais essenciais da análise criminal, como identificar lugares de alto risco (*hot spots*¹) para realizar patrulhas extras, já eram realizadas no passado. Na era moderna, a Polícia Metropolitana de Londres, a primeira força policial moderna, utilizou técnicas de análise criminal durante o século XIX. No início de 1840, detetives identificaram pela primeira vez padrões de crime e, na segunda metade do século XIX, surgiu o conceito de *modus operandi*,² na Polícia Metropolitana de Londres.

Em primeira instância, define-se análise criminal, segundo o Ministério Público de São Paulo (SÃO PAULO, s.d.), como um conjunto de técnicas e procedimentos cuja finalidade é processar informações relevantes para a prevenção ou a repressão ao crime.

Para Miranda (2008), análise criminal “é entendida como um conjunto de processos sistemáticos direcionados para o provimento de informação oportuna e pertinente sobre os padrões do crime e suas correlações de tendências”, ou seja, “trata-se da aplicação da ciência na análise de fenômenos que surgem diante de nós e que devemos explicá-los” (UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2010).

De acordo com a Massachusetts Association of Crime Analysts (2005), “a análise criminal depende de uma cuidadosa comparação do crime atual com o crime passado. Através deste método, o analista detecta padrões e tendências”. Para esta associação, análise criminal é uma disciplina de análise de segurança pública, que fornece informações de suporte para as missões da aplicação da lei ou agências de justiça criminal, que envolve:

- o estudo de incidentes criminais;
- a identificação de padrões de criminalidade, tendências do crime e os problemas de criminalidade;
- a análise desses padrões, tendências e problemas;
- a divulgação de informações para uma agência de polícia para que a agência possa desenvolver táticas e estratégias para resolver os padrões, tendências e problemas.

Já para a International Association of Crime Analysts (2011), “análise criminal é ao mesmo tempo uma profissão, quanto um conjunto de técnicas. Os profissionais que fazem a análise criminal e as técnicas utilizadas ajudam os departamentos de polícia a se tornarem mais eficazes, através de uma melhor informação”.

Souza (2005) assevera que “com a utilização da análise criminal é possível identificar, avaliar e acompanhar sistematicamente o fenômeno da criminalidade de massa, algo hoje prevalente, não só no Brasil, mas também em vários outros países do mundo”.

Nesta linha, identificam-se várias vertentes da análise criminal, que se diferenciam de acordo com o produto final, o público a quem interessa a informação e as medidas que de-

verão ser tomadas após a produção desta informação. Assim, é possível classificar análise criminal nos seguintes ramos:

- Análise Criminal Tática: “O estudo de incidentes criminais recentes e a atividade criminal potencial a fim de identificar padrões criminais, conduzir investigações, identificar suspeitos e esclarecer casos”. (BOBA, 2009 *apud* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2010).
- Análise Criminal Estratégica: “O estudo dos problemas de crime e outras questões relacionadas à segurança pública para determinar padrão de atividades de longo prazo (tendências), bem como para avaliar os procedimentos e a responsividade das organizações de segurança pública” (BOBA, 2009 *apud* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2010).
- Análise de Operações: “O estudo analítico dos serviços prestados pela organização de segurança pública, realizado para prover aos comandantes e gestores policiais uma base científica para a tomada de decisão ou ação que possibilite a melhoria da alocação de recursos e da qualidade das operações”. (GOTTLIEB, 1998 *apud* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2010).
- Análise Criminal Administrativa: “A apresentação dos resultados de um estudo ou pesquisa sobre crime, baseados em preocupações legais, políticas e práticas, para informar diferentes públicos sobre o que lhes interessar sobre o crime e desordem”. (BOBA, 2009 *apud* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2010).
- Análise Criminal Investigativa: “O processo investigativo que identifica as princi-

pais características de personalidade e comportamento de um criminoso, baseado nos crimes que ele (ou ela) tenha cometido” (GOTTLIEB, 1998 *apud* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2010).

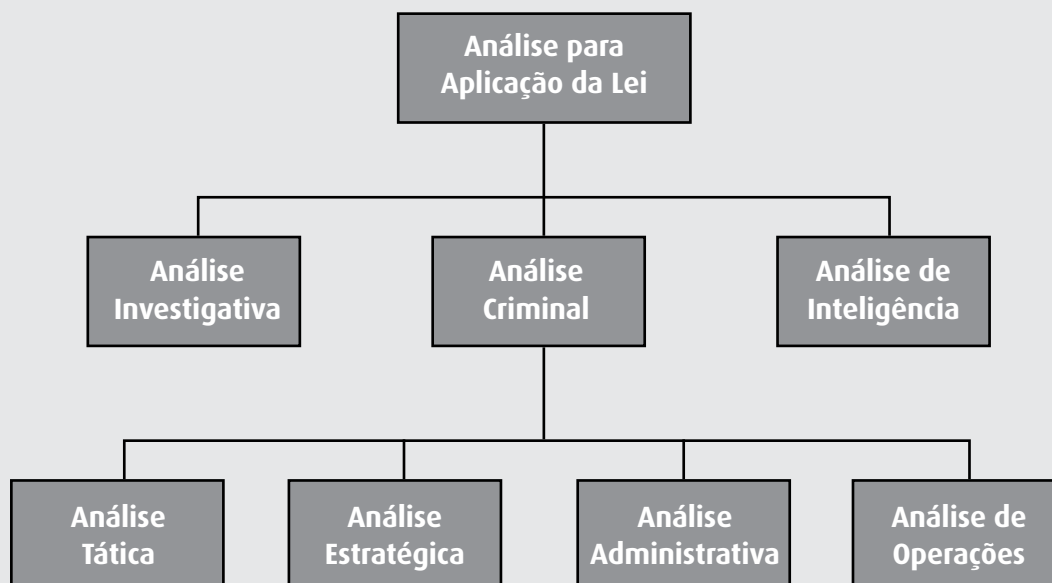
- **Análise de Inteligência:** “Coleta, avaliação, análise, integração e disseminação sistemáticas de informação sobre criminosos, especialmente em relação às suas associações e sua identificação com grupos e atividades criminosas de natureza organizada” (GOTTLIEB, 1998 *apud* UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, 2010).

Bruce (2005) apresenta uma segmentação interessante, que desmembra em níveis os di-

versos tipos de análise criminal, separando as análises investigativa e de inteligência das demais, colocando-as em um nível acima, conforme mostra a Figura 1.

Para Bruce (2005), as análises de inteligência e investigativa não pertencem ao ramo da análise criminal, especificamente, mas juntam-se a ela para formar o conjunto de análises utilizadas no processo de aplicação da lei. Esta classificação é interessante do ponto de vista do tipo de informação que será produzida e para quem essa informação será útil, condensando sob uma classificação as técnicas que possuem formas de desenvolvimento, em alguma medida, semelhantes.

Figura 1 - Estrutura da análise criminal



Fonte: Bruce (2005).

Indicadores de desempenho

Muito se fala em medir desempenho, principalmente na iniciativa privada que precisa, a todo momento, dar uma resposta aos empresários, acionistas e gestores acerca do desempenho. Deste modo, surgiram os indicadores de desempenho, ferramentas utilizadas por organizações de toda natureza especialmente as da iniciativa privada, na busca de melhorar sua eficiência, seus processos e conseqüentemente seus resultados.

De acordo com o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), “indicador é o dado que representa ou quantifica um insumo, um resultado, uma característica ou desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização” (BRASIL, 2009).

Rozados (2005, p. 62) define indicador como “uma ferramenta de mensuração, utilizada para levantar aspectos quantitativos e/ou qualitativos de um dado fenômeno, com vistas à avaliação e a subsidiar a tomada de decisão”, ou seja, basicamente, um indicador de desempenho funciona empregando um valor de referência, ou de partida, com o apontamento da tendência esperada, seja esta de aumento, de diminuição ou de estabilidade.

Takashina e Flores (*apud* LIMA, 2004) afirmam que os indicadores são essenciais ao planejamento, possibilitando o estabelecimento de metas quantificadas e o seu desdobramento na organização, bem como ao controle dos processos das organizações, uma vez que os resultados apresentados por meio dos indicadores são fundamentais para análise crítica do

desempenho da organização, tomada de decisões e re-planejamento.

Lima (2004) assinala “que os indicadores desempenham papel fundamental, pois os Indicadores estão intimamente ligados ao conceito da qualidade centrada no cliente. Eles devem ser gerados a partir das necessidades e expectativas dos clientes, traduzidas através das características da Qualidade do produto ou serviço, sejam elas tangíveis ou não”.

Geração de indicadores

Para desenvolver esta atividade de monitoramento, não basta simplesmente criar indicadores e resolver medi-los. Existe uma grande diferença entre bons e maus indicadores; aqueles que efetivamente trarão informações significativas e permitirão aos gestores acompanhar os processos e adotar as medidas necessárias para corrigi-los, quando preciso. É fundamental que a definição dos indicadores esteja alinhada com a estratégia da empresa, contribuindo para que ela consiga atingir seus objetivos, com base na missão e na visão da empresa.

Takashina e Flores (*apud* LIMA, 2004) apontam os seguintes critérios para a geração de bons indicadores:

- seletividade ou importância – com o objetivo de captar um requisito-chave do produto ou do processo;
- simplicidade e clareza – para que haja uma fácil compreensão, para a conseqüente aplicação nos diversos níveis da organização, numa linguagem acessível;
- abrangência – objetivando ser suficientemente representativa, inclusive em termos estatísticos, do produto ou do processo a que

se refere; devendo priorizar indicadores representativos de situação ou contexto global;

- rastreabilidade e acessibilidade – para permitir o registro e a adequada manutenção e disponibilidade dos dados, resultados e memórias de cálculo, incluindo os responsáveis envolvidos, sendo, neste caso, essencial a pesquisa dos fatores que afetam o indicador (os dados podem ser armazenados em meio eletrônico, relatórios e outros);
- comparabilidade – permitindo a facilidade para realizar comparação com referenciais apropriados, tais como o melhor concorrente, a média do ramo e o referencial de excelência;
- estabilidade e rapidez de disponibilidade – pois o indicador precisa ser perene e gerado com base em processamentos padronizados, incorporados às atividades do processador, permitindo fazer uma previsão do resultado, quando o processo está sob controle;
- baixo custo de obtenção – utilizando unidades adimensionais ou dimensionais simples, tais como porcentagem, unidades de tempo e outros.

O conceito de indicador mostra a flexibilidade para medir diversos tipos de fenômenos e, portanto, um indicador pode ser qualitativo e quantitativo. Definir corretamente o indicador de desempenho a ser utilizado pela organização é o primeiro passo para compreender tanto o seu significado para a instituição como a amplitude de sua aplicação. Para Rosa e Scartezini (*apud* SILVA; CARMO, 2008):

indicador de desempenho pode ser definido como uma forma de representação quantificável das características de um processo ou de um produto/serviço. São utilizados pelas organizações para controlar e melhorar a

qualidade e o desempenho ao longo do tempo. Pode ser definido ainda como a relação entre variáveis representativas de um processo que permitem o seu gerenciamento. Os indicadores têm como objetivo dimensionar o comportamento de um processo, inclusive como seus resultados.

Uma das diferenças entre indicadores de qualidade e de desempenho está na forma de se fazer sua medição, que é subjetiva, para o primeiro, e objetiva, para o segundo. Independentemente do tipo de indicador que se pretende utilizar, é essencial que se tenha uma visão sistêmica, integrada, de todos os processos que estão envolvidos, para que a implementação reflita a lógica da estratégica, permitindo que os indicadores sejam efetivamente utilizados no processo de tomada de decisão, incorporando as práticas de gestão em todos os seus níveis.

Como afirmam Silva e Carmo (2008, p. 20), “a utilização de indicadores científicos é essencial para o gerenciamento de qualquer negócio. O seu uso reduz a subjetividade em qualquer tipo de avaliação, não gerando dúvidas sobre a eficácia das ações operacionais”.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu em 2005, por intermédio do Decreto nº 5.378, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país.

Neste programa, um dos pontos-chave é justamente a elaboração de indicadores

de desempenho, que servirão para acompanhar a evolução e o desenvolvimento das políticas de desburocratização e de melhoria da gestão.

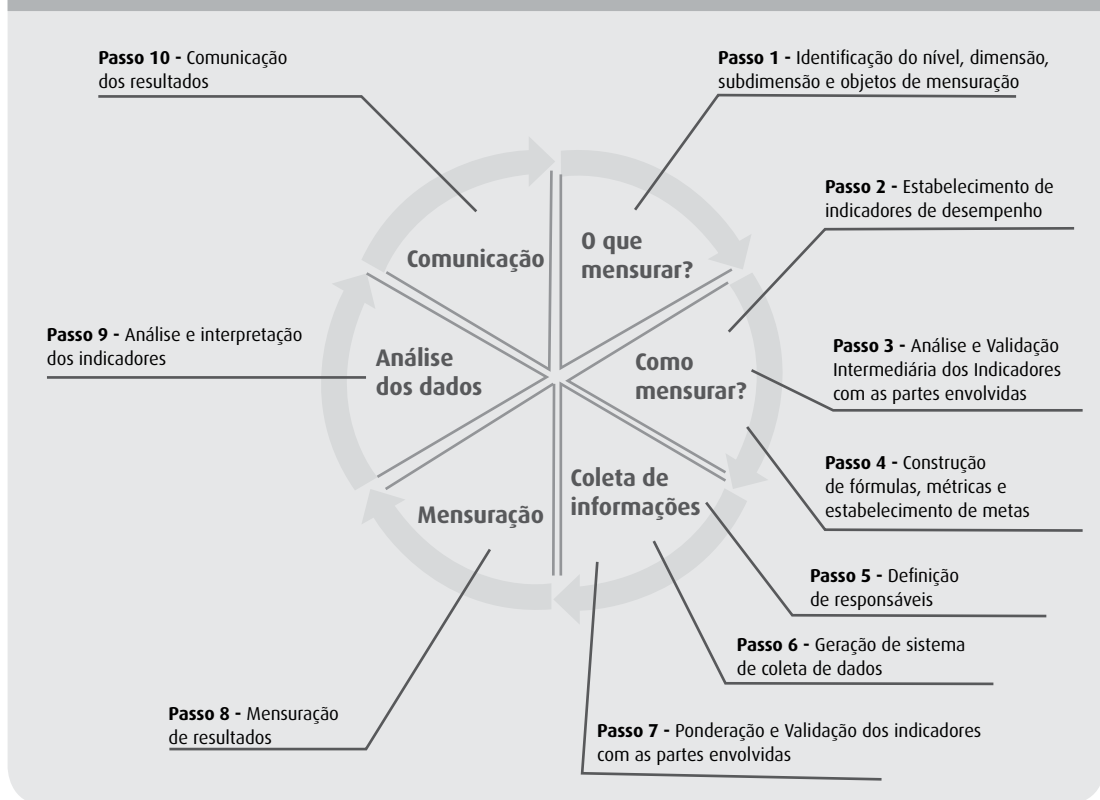
Assim, as diretrizes do programa, no que diz respeito à elaboração de indicadores de desempenho, apresenta-se como uma alternativa interessante para nortear a construção de indicadores de forma geral, já que traz um roteiro de dez passos básicos que devem ser seguidos, demonstrados na Figura 2.

A partir dos conceitos apresentados, pode-

-se assumir que os indicadores são, conforme proposta do próprio Programa Gespública, instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como de seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas e identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança, etc.

Deste modo, pode-se dizer que os indicadores possuem, minimamente, duas funções básicas: a primeira é descrever por meio da geração de informações o estado real dos aconte-

Figura 2 - Etapas de medição e os dez passos para a construção de indicadores



Fonte: Brasil (2009).

cimentos e o seu comportamento; a segunda é de caráter valorativo, que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores de forma a realizar proposições valorativas.

Balanced scorecard (BSC)

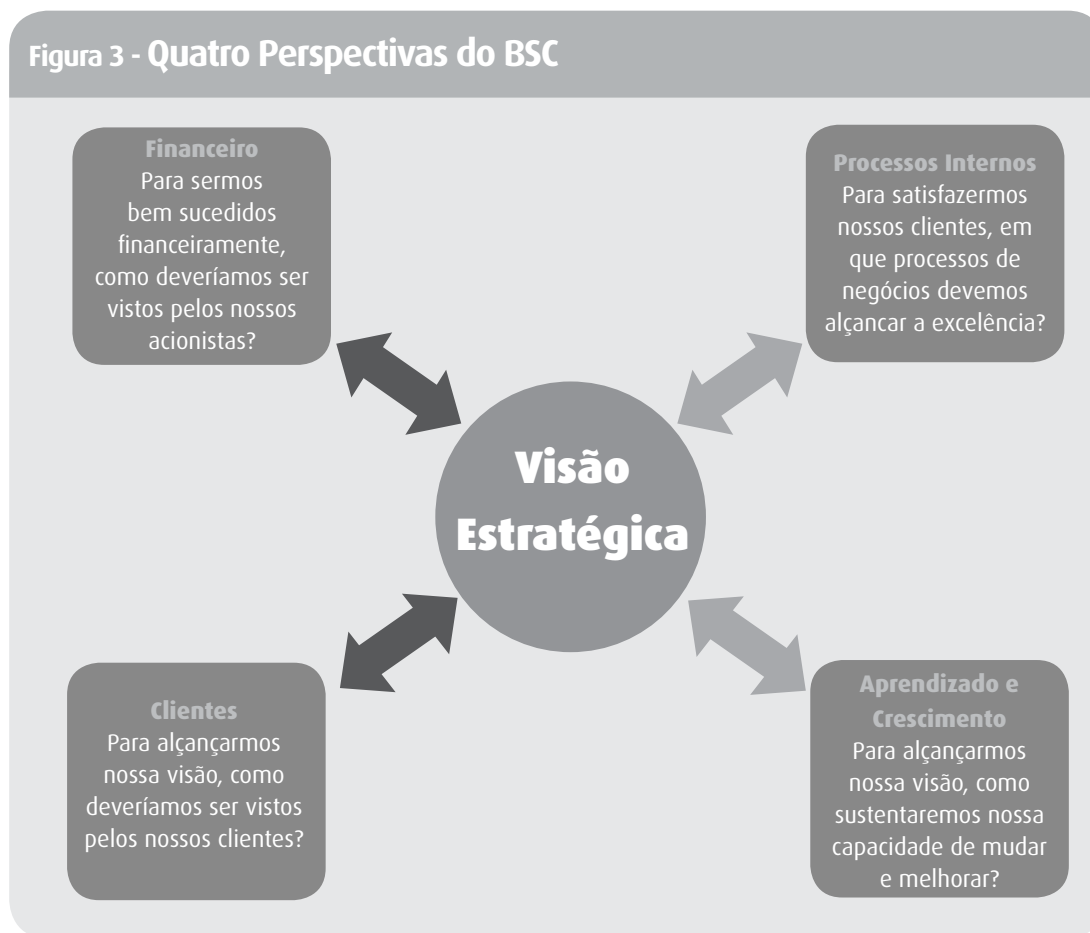
Desenvolvido pelos professores da *Harvard Business School*, Robert Kaplan e David Norton, como uma metodologia de medição e gestão de desempenho, o BSC é uma ferramenta de gerenciamento que ajuda as organizações a traduzir suas estratégias em ação. Segundo Kaplan e Norton (1996), “O BSC traduz a missão e estratégia da organização em uma lista

compreensiva de medidas que provê a estrutura para a métrica estratégica e a administração do sistema”.

De acordo com o Business Intelligence Centre (s.d.), *scorecard* é uma “medida de desempenho do negócio”, mais usada em nível de alta gerência para identificar o desempenho dos negócios, por meio de indicadores.

Um dos aspectos mais inspiradores do desenho do BSC é o das suas quatro perspectivas: do consumidor; dos processos internos; financeira; e do crescimento e da aprendizagem (Figura 3).

Figura 3 - Quatro Perspectivas do BSC



Fonte: Kaplan e Norton (1996).

Segundo a SoftExpert (s.d.), muitas empresas têm identificado os benefícios do BSC tais como:

- melhora a comunicação, tanto interna quanto externa;
- dá maior ênfase na estratégia e nos resultados da organização;
- proporciona feedback estratégico e aprendizado;
- integra o planejamento estratégico com a gestão;
- conduz a execução da estratégia;
- esclarece a estratégia e a operacionaliza;
- identifica e alinha as iniciativas estratégicas;
- relaciona orçamento com a estratégia;
- conduz revisões periódicas do desempenho estratégico para aprendizado e aprimoramento estratégico;
- reduz a grande quantidade de informação dos processos da empresa, focando em informações essenciais.

Assim, o BSC pode ser considerado um sistema de gestão que é usado extensivamente nas empresas e indústrias, no governo e em instituições sem fins lucrativos de todo o mundo para alinhar as atividades do negócio à visão e estratégia da organização, melhorar a comunicação interna e externa e monitorar o desempenho da organização conforme as metas estratégicas determinadas.

Key performance indicators (KPI)

Alguns autores não fazem distinção entre BSC e *key performance indicators*, ou em português indicadores-chave de desempenho.

Para o *Business Intelligence Centre* (s.d.), o KPI mede o desempenho do negócio. E este

seria parte integrante da técnica de BSC, usada para medir o sucesso em cada uma das áreas do negócio a partir de uma métrica predefinida, com metas e índices ideais a serem atingidos.

Os indicadores são medidas selecionadas para prover visibilidade de desempenho do negócio e permitir que os tomadores de decisão ajam com o objetivo de conduzir os negócios para o rumo das metas a serem alcançadas, funcionando como um termômetro das atividades e do desempenho dos negócios.

Em resumo, pode-se dizer que não se há dúvidas de que tanto o BSC como os KPI, ou indicadores-chave de desempenho, são ferramentas importantes para mensurar o desempenho financeiro e de processos das empresas.

Painéis de controle (dashboards)

Outro recurso bastante utilizado para monitorar o desempenho são os painéis de controle ou *dashboards*, que permitem especialistas operacionais e supervisores monitorar e agir sobre eventos quando eles ocorrem, pois mostram dados detalhados no exato momento que os usuários precisam vê-los, geralmente com frequência diária ou mais de uma vez durante o dia, apresentando de forma visual o desempenho, a partir de gráficos, tabelas e outros tipos de painéis de controle. Eckerson (2011), classifica os *dashboards* em três tipos:

- operacionais – são usados para controlar a atividade operacional e fazer com que processos continuem dentro dos limites predefinidos de produtividades, qualidade e eficiência. Tipicamente, o pessoal da ponta usa os dashboards operacionais para monitorar eventos do

negócio à medida que eles acontecem (a cada minuto, hora ou dia), a partir do exame da transação de dados do núcleo do sistema e agindo imediatamente para abordar as condições de exceção;

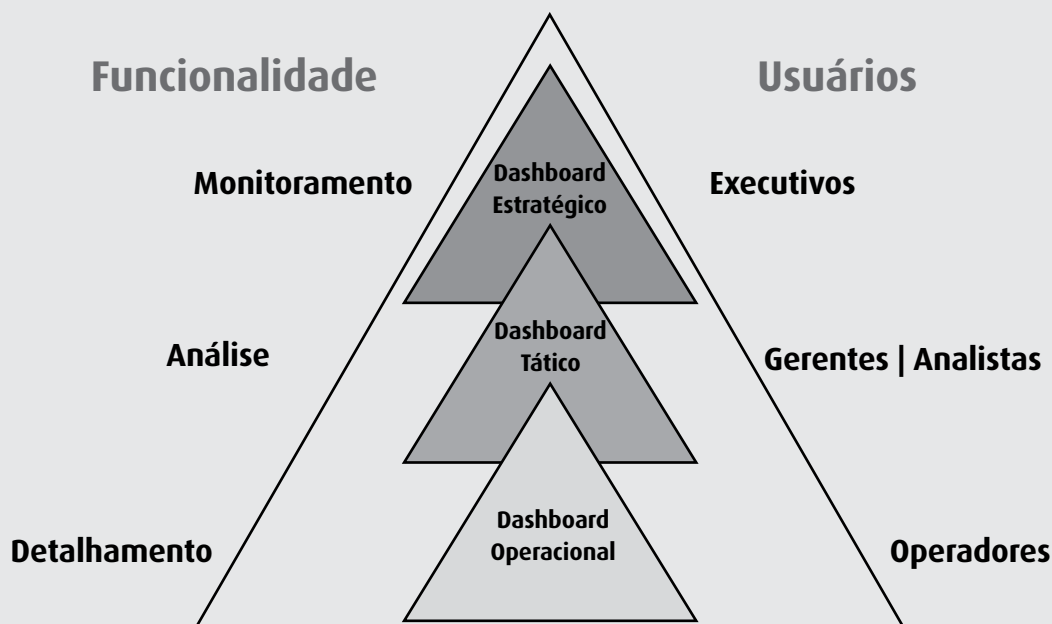
- táticos – monitoram e gerenciam processos departamentais e projetos. Executivos usam dashboards táticos para rever e fazer benchmark na performance de grupos parceiros por meio da empresa, enquanto gerentes utilizam para monitorar e otimizar processos;
- estratégicos – monitoram a execução de objetivos estratégicos e frequentemente são implementados usando a metodologia do BSC. Executivos usam dashboards estratégicos para comunicar a estratégia e rever a

performance nas reuniões estratégicas mensais, ou revisões operacionais.

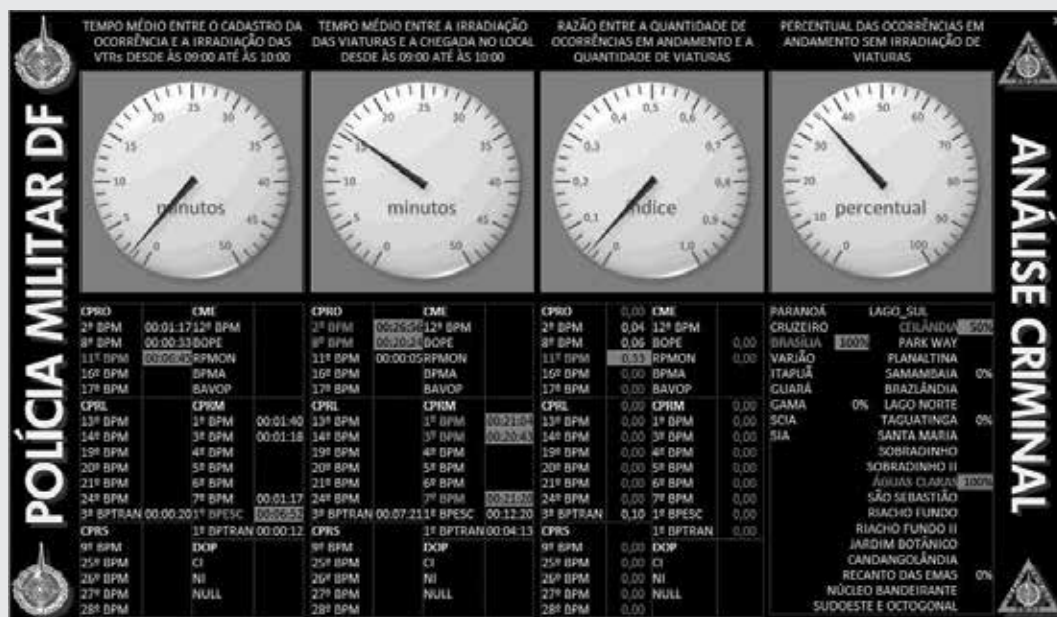
Em resumo, os *dashboards* nada mais são do que aplicações gráficas que permitem a exposição de indicadores de maneira mais visual e de entendimento mais rápido, o que se traduz em um recurso interessante, principalmente, nas situações em que uma intervenção rápida é requerida e não há tempo para fazer a análise de tabelas e resultados.

A Figura 5 apresenta um exemplo de *dashboard* utilizado pela Polícia Militar do Distrito Federal em seu Centro de Controle Operacional, para medir o desempenho de recursos em sua atividade finalística.

Figura 4 - Mapeamento de usuários para os *dashboards*



Fonte: Eckerson (2011).

Figura 5 - Exemplo de painel de controle (*dashboard*)

Fonte: Polícia Militar do Distrito Federal.

Indicadores para análise criminal

A análise criminal lida o tempo todo com o tratamento de dados. Dependendo do tipo de análise criminal que se realiza, o resultado pode ser imediato e, conseqüentemente, a necessidade de visualizar essa informação de maneira exata e sem precisar da interpretação de grandes volumes de dados faz com que a geração de indicadores de desempenho e a utilização de *dashboards*, ou painéis de controle, tornem-se uma alternativa atraente para se imprimir um ritmo fluido de trabalho e criar uma dinâmica de disseminação da informação.

Neste sentido, se tais ferramentas se apresentam como um diferencial para que empresas dos mais diversos ramos de atividade

tenham capacidade de monitorar seu desempenho e apontar rumos a serem tomados, por que não utilizar tais técnicas e ferramentas no processo de análise criminal, agregando informações de desempenho referentes à atividade policial como fator a ser incluído na análise das ocorrências e tendências criminosas?

Esta argumentação toma força quando se considera a teoria do crime e observa-se, no triângulo do crime, um viés que aponta para a falha de um ou mais atores/recursos envolvidos como sendo o motivador para a ocorrência de um evento criminoso.

Recapitulando, a teoria do triângulo do crime afirma que:

[...] o triângulo externo, representa a idéia de que existem certos tipos de controle cuja presença ou ausência poderá produzir oportunidade ou não para a ocorrência de crimes. Os cuidadores ou controladores são aqueles indivíduos cuja ação, e por sua relação com o ofensor/criminoso, têm condições de exercer algum controle sobre ele. Dentre os potenciais cuidadores/controladores estão: pais, professores, cônjuge, funcionários do sistema de justiça criminal encarregados de fiscalização de liberdade condicional.

Já os administradores/responsáveis são indivíduos que detêm responsabilidade de administração e cuidados sobre o local de potencial ocorrência de eventos criminosos. Dentre esses estão os síndicos de edifícios, os administradores de shoppings, os administradores de locais de alta concentração de público como estações rodoviárias, por exemplo. O último componente, vigilante/guardião, é aquele cuja ausência (por presença ou monitoramento ativo) oferece oportunidade para a ocorrência de evento criminoso. (CLARK & ECK *apud* CATALICA, 2005).

O uso de indicadores-chave de desempenho pode ser um grande aliado no processo de análise criminal, já que permite à organização identificar falhas e vulnerabilidades de gestão que acabam por influenciar diretamente na capacidade preventiva da força policial, dando abertura para que o crime ocorra.

Da mesma forma que a análise criminal olha para elementos como condições climáticas, fases da lua, períodos/dias de pagamento, além de outros fatores que de alguma manei-

ra podem se relacionar com o aumento ou diminuição da incidência criminal, o que sugerimos é que indicadores de gestão passem a fazer parte deste *pool* de elementos a serem analisados, pois refletem diretamente no nível da capacidade operativa do próprio processo de policiamento preventivo e de policiamento orientado ao problema.

Deste modo, os indicadores podem ser divididos em três categorias, que serão descritas a seguir, juntamente com sugestões de composição e métrica.

Indicadores básicos

Classificam-se como básicos alguns indicadores demográficos e sociais, que, de forma geral, servirão de base para a composição dos demais indicadores, incluindo os de análise criminal. Tais indicadores não são medidos pelas organizações policiais, mas sim acompanhados, servindo de base para a análise de outras questões.

Para esta classificação os principais indicadores a serem considerados são:

- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – considerado o indicador socioeconômico mais amplo e mais completo porque leva em conta três aspectos: a expectativa de vida, o grau de escolaridade e a renda per capita;
- taxa de crescimento real ou efetivo – é a diferença entre a taxa de natalidade e a taxa de mortalidade, bem como a diferença entre a imigração e a emigração. No caso do Distrito Federal, esta taxa deve ser considerada para cada uma das cidades satélites e também para as cidades do entorno do Distrito Federal;
- grau de urbanização – indica a proporção

da população total que reside em áreas urbanas, segundo a divisão político-administrativa estabelecida pelas administrações regionais, tendo como um dos objetivos subsidiar processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas, para adequação e funcionamento da rede de serviços sociais e da infraestrutura urbana;

- população total – indica a população total, bem como sua distribuição por regiões; no caso do Distrito Federal, mostra a distribuição por cidades satélites. Este índice serve como referência para se ter uma base para a distribuição do efetivo policial, considerando a recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU), que indica como ideal a existência de um policial para cada 450 habitantes.

Indicadores diretos

Os indicadores diretos são aqueles que dizem respeito diretamente à atividade policial e normalmente já medidos e acompanhados no dia-a-dia da análise criminal, avaliando o desempenho operacional, bem como a situação da criminalidade.

Nesta classificação, os principais indicadores são:

- tempo médio de resposta – calcula o tempo médio entre o acionamento, via rádio, pela central de operações e a chegada ao local da ocorrência;
- número de furtos em residência por 1.000 residências – identifica as taxas de furto em residências por região/localidade;
- taxa de homicídios por 100.000 habitantes – mede a quantidade de homicídios por região;
- número de crimes por 100.000 habitantes – avalia de forma geral a quantidade de

crimes. Sugere-se a utilização da lista dos principais tipos de crimes, com base no “Relatório Padrão de Crime”, do Federal Bureau of Investigation (FBI), que define os oito principais delitos, sendo quatro violentos (lesão corporal, estupro, homicídio e roubo) e quatro contra a propriedade (incêndio, furto, arrombamento e furto de veículo) como base para a medição;

- taxa de vitimização por lares – elaborada a partir da pesquisa de vitimização, tem por objetivo ajudar a segurança pública, fornecendo dados mais realistas sobre a criminalidade e a violência. Trata-se de instrumento importante do planejamento estratégico da polícia, indicando tipos de crime e áreas, bem como pessoas mais expostas;
- índice de recuperação de armas por dia – verifica o percentual de armas recuperadas, por região;
- prisões efetuadas por tipo de crime – contabiliza a quantidade de prisões realizadas para cada tipo de crime.

Indicadores indiretos

A novidade, então, está nos indicadores indiretos que não estão diretamente ligados à parte operacional, mas relacionam-se aos processos de gestão, seja esta administrativa ou do próprio negócio, passando pelas políticas institucionais e pelo relacionamento com a comunidade.

Estes indicadores podem ter um papel muito importante no sentido de mostrar falhas do processo a tempo de serem corrigidas de maneira eficaz, contribuindo, assim, para o desenvolvimento do trabalho de prevenção, mote principal das forças po-

liciais, que deveriam trabalhar não só para combater o crime, mas para fazer que ele não chegue a ocorrer.

Assim apresentam-se alguns indicadores que representam importante papel neste processo de melhoria da gestão e da própria atividade-fim da polícia:

- percepção de segurança da sociedade – identificada a partir de pesquisa (survey), tem por objetivo medir a confiança que a sociedade tem acerca da eficiência da polícia;
- índice de emprego do efetivo operacional – a finalidade deste indicador é demonstrar a maneira como a polícia tem empregado o efetivo, ao mesmo tempo identificando inchaço da atividade-meio, com a consequente redução da força efetivamente empregada no policiamento ordinário. Este instrumento, apesar de ser um indicador de gestão, diz respeito a um dos principais pontos abordados no triângulo do crime;
- índice de indisponibilidade de viaturas – da mesma forma que o anterior, este indicador de gestão também permite medir o nível da atividade policial, a partir da percepção da quantidade de viaturas disponíveis para realizar o patrulhamento e consequentemente o trabalho preventivo;
- participação em reuniões comunitárias – a integração entre polícia e comunidade é algo que apresenta resultados muito positivos, além de oportunizar o desenvolvimento de uma política vinculada à análise criminal administrativa e, com isso, passar informações de extrema importância para a comunidade local, no sentido de serem adotadas medidas preventivas e ao mesmo tempo coletar informações necessárias à própria análise criminal.

O monitoramento da quantidade das reuniões com a participação da polícia permite indicar uma eventual necessidade de maior integração entre a polícia e a comunidade;

- absenteísmo – identificar a indisponibilidade de policiais para o trabalho, bem como diagnosticar os motivos de tais indisponibilidades, agrega-se ao índice de emprego do efetivo operacional, oportunizando, com isso, manter níveis aceitáveis e, de preferência, ter noção de emprego do efetivo;
- ações sociais desenvolvidas pela polícia – são inegáveis os benefícios que as ações sociais desenvolvidas pelas polícias representam para a integração com a comunidade e, consequentemente, para a redução do crime, em especial aqueles praticados por jovens, que são muitas vezes tirados das ruas e atendidos por tais programas sociais. Acompanhar a evolução deste indicador tem por objetivo priorizar ações e até mesmo investimentos nas atividades preventivas, nesse caso por intermédio de ações sociais.

Conclusão

O assunto é extremamente complexo, além de extenso, e não se esgota somente com as eventuais respostas aos questionamentos feitos neste trabalho, que é apenas uma pequena parte de toda uma política social e gerencial que deve ser adotada pelo Estado, além de ações complexas a serem realizadas em diversos níveis de governo e em suas organizações.

A diminuição da criminalidade será sempre um objetivo a ser buscado pelos órgãos de segurança pública do mundo inteiro. Ainda que não se consiga, efetivamente, diminuir tais índices, pelo menos a manutenção de índices

aceitáveis é algo que estará sempre em pauta.

O estudo de indicadores-chave de desempenho como consolidadores de tais atributos e como métrica palpável para a visualização da situação apresenta-se como uma excelente ferramenta de trabalho, que pode se traduzir em um virtual ganho de produtividade e de eficiência na atividade de prevenção, pois, como diz o jargão, “não se pode gerenciar aquilo que não se mede”.

É importante considerar que a definição de indicadores de desempenho, sejam estes estratégicos ou operacionais, e sua medição têm que estar alinhadas com a estratégia da organização, pois, se não se sabe onde quer chegar, se não existem metas a serem alcançadas, qual seria então o objetivo de se medir algo? Neste sentido a estratégia de ação é fundamental para que se tenham parâmetros definidos de onde se quer chegar.

Existem inúmeras tecnologias que, agregadas, criam interessantes e complexas alternativas para se alcançar este objetivo. Várias organizações policiais e mesmo entidades civis no exterior já vêm adotando tais recursos e têm conseguido resultados substanciais na redução da criminalidade a partir das ações preventivas e orientadas aos problemas.

Todavia, é importante ter em mente que os painéis de controles (*dashboards*) ou mesmo o BSC não tomaram decisões sozinhos. Ao contrário, estes mecanismos apenas ajudam o gestor – e, neste caso, o gestor de segurança pública – a perceber como anda o desempe-

nho organizacional, seja este no aspecto dos resultados operacionais, táticos ou estratégicos, emitindo alertas quando a execução e os resultados obtidos não correspondem ao que foi planejado.

A análise criminal, por si só, já é um grande avanço no que diz respeito a aumentar a eficiência do Estado, e porque não dizer dos órgãos envolvidos com a aplicação da lei, já que, a partir de suas atividades, busca antever ações criminosas, com base em padrões e tendências, e com isso alocar de maneira coordenada e racional os recursos humanos e materiais de que dispõe, com o objetivo de maximizar seus resultados a partir da prevenção.

Apesar de ser uma atividade relativamente nova no Brasil, a análise criminal tem em suas técnicas e métodos comprovada eficácia em países que já se renderam à necessidade de dar uma resposta à altura das investidas criminosas e principalmente para a sociedade, de uma maneira mais técnica, planejada e eficiente.

Neste artigo, procurou-se ir um pouco além das já conhecidas potencialidades da análise criminal em agir como técnica e recurso poderoso para o combate ao crime, por intermédio da prevenção, mas mais do que isto, utilizar técnicas modernas de mensuração do desempenho, a partir do emprego de indicadores de desempenho do processo de gestão e mesmo dos recursos operacionais, como sendo um poderoso aliado da análise criminal na tarefa de identificar vulnerabilidades que permitam o acontecimento de eventos criminosos, oportunizando as forças policiais a agirem em tempo hábil para que tais eventos não venham a ocorrer.

É preciso deixar claro que a complementaridade dos indicadores poderá permitir ao gestor uma visão abrangente do ponto de vista gerencial dos recursos, ao mesmo tempo que se podem analisar alguns dos resultados que interferem e influenciam diretamente no processo decisório.

A ideia principal da proposição foi demonstrar que mecanismos, recursos e ferramentas já consagrados no ambiente privado, como mecanismos de controle e de gestão, podem ser grandes aliados e agregar elevado valor ao pro-

cesso de gestão e operação da segurança pública no âmbito de suas instituições policiais.

Obviamente, a teoria proposta necessita de comprovação científica, a partir de rigorosa análise de dados e informações, apesar de o modelo, por si só, indicar como sendo uma vantagem competitiva a custos extremamente baixos, podendo contribuir para a melhoria dos resultados apresentados e, principalmente, auxiliar como provedor de informações complementares a todo o processo de análise criminal.

-
1. *Livemente traduzidos como "pontos quentes", ou locais de maior concentração de determinadas ocorrências registradas nos sistemas de informações de segurança pública.*
 2. *Modo de operação dos que cometem delitos.*

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Produto 4. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

_____. Decreto n. 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção I, p. 2, 24 fev. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em 5 out. 2011.

BRUCE, C. W. **Fundamentals of crime analysis**. Massachusetts, 2005. Disponível em: <<http://www.macrimeanalysts.com/conference2005/materials/fundamentals.pdf>>. Acesso em 10 out. 2011.

BUSINESS INTELLIGENCE CENTRE. **Understand the difference between balanced scorecard and dashboard**. Disponível em: <<http://www.businessintelligencecentre.com/intelligence/images/stories/Scorecard%20and%20Dashboard.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2011.

ECKERSON, W. **Performance dashboards: measuring, monitoring, and managing your business**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2011.

FUNDACION PAZ CIUDADANA. **Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito**. Santiago, 2010. Disponível em: <http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20101129130944.pdf>. Acesso em 10 out. 2011.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CRIME ANALYSTS. **What is crime analysis**. Kansas, 2011. Disponível em: <http://www.iaca.net/dc_about_ca.asp> Acesso em: 10 out. 2011.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The balanced scorecard: translating strategy into action**. Boston: Harvard Business Press, 1996.

LIMA, E. B. **Elaboração de um sistema de indicadores de desempenho para o centro de operações policiais militares** – Copom/PMGO. Campinas, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/zeus/auth.php?back=http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000327861&go=x&code=x&nit=x>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

MASSACHUSETTS ASSOCIATION OF CRIME ANALYSTS. **What is crime analysis**. Massachusetts, 2005. Disponível em: <<http://www.macrimeanalysts.com/aboutca.html>>. Acesso em: 10 out. 2011.

MILLER, S. **Balanced scorecard vs. KPI**. 2007. Disponível em: <<http://www.content4reprint.com/business/management/balanced-scorecard-vs-kpi.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

MIRANDA, A. P. M. de et al. **A análise criminal e o planejamento operacional**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsbsites/upload/60/a%20an%C3%83%C2%A1lise%20criminal%20e%20o%20planejamento%20operacional.pdf>>. Acesso em: 14 jun 2011.

ROZADOS, H. B. F. **Uso de indicadores na gestão de recursos de informação**. Campinas, 2005. Disponível em: <http://www.sbu.unicamp.br/seer/ojs/index.php/sbu_rci/article/viewFile/316/195>. Acesso em: 5 set. 2011.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Análise criminal**. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/agi/Metodos/Analise_Criminal>. Acesso em: 14 jun. 2011.

SILVA, H. S. A. da; CARMO, R. I. de S. S. **Indicadores científicos para a Polícia Militar**: homicídios por número de habitantes na cidade de Goiânia. Goiânia, 2008. Disponível em: <<http://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/viewFile/75/31>>. Acesso em: 17 set. 2011.

SOFTEXPERT. **BSC, balanced scorecard (business)**. Disponível em: <<http://www.softexpert.com.br/balanced-scorecard.php>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

SOUZA, N. G. et al. **A análise criminal como instrumento da gestão integrada da segurança pública**. Curso de Inteligência de Segurança Pública. Recife, 2005. Mimeografado.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. UCB Virtual. **Curso de pós-graduação lato sensu em análise criminal**. UEA – Introdução à análise criminal. 2010. Disponível em: <http://www.catholicavirtual.br/conteudos/pos_graduacao/analise_criminal/html/Analise_criminal/index.php?s=400a82ebe93b8f7d6f8c8957f3189923>. Acesso em: 14 jun. 2011. Acesso ao conteúdo com login e senha.

Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal

Bilmar Angelis de Almeida Ferreira e André Di Lauro Rigueira

Resumen

Los indicadores clave de rendimiento como aliados del análisis criminal

El análisis criminal, a pesar de estar muy difundido en varios países del mundo y de tener una historia de más de 170 años, tan solo se empieza a difundir y utilizar ahora en Brasil. Como materia que encuentra enorme apelo, por tratarse de algo que afecta al cotidiano de la gente, el tema cobra cada día más fuerza, principalmente en las instituciones policiales que ya asumieron el compromiso de atender a la sociedad con excelencia. Dentro de esta óptica, la búsqueda por maximizar los resultados se convierte en una constante, y en este escenario surgen los indicadores de rendimiento como un mecanismo de monitoreo de resultados y de mejora de gestión. Pese a su enfoque meramente gerencial, el presente artículo intenta mostrar de qué forma esos indicadores, y principalmente las herramientas y técnicas utilizadas para proveer ese monitoreo, pueden asociarse a la actividad de análisis criminal, potencializando sus resultados, principalmente en el aspecto preventivo, contribuyendo de este modo a la reducción de la criminalidad.

Palabras clave: Análisis criminal; Indicadores de rendimiento; Criminalidad; Aplicación de la ley.

Abstract

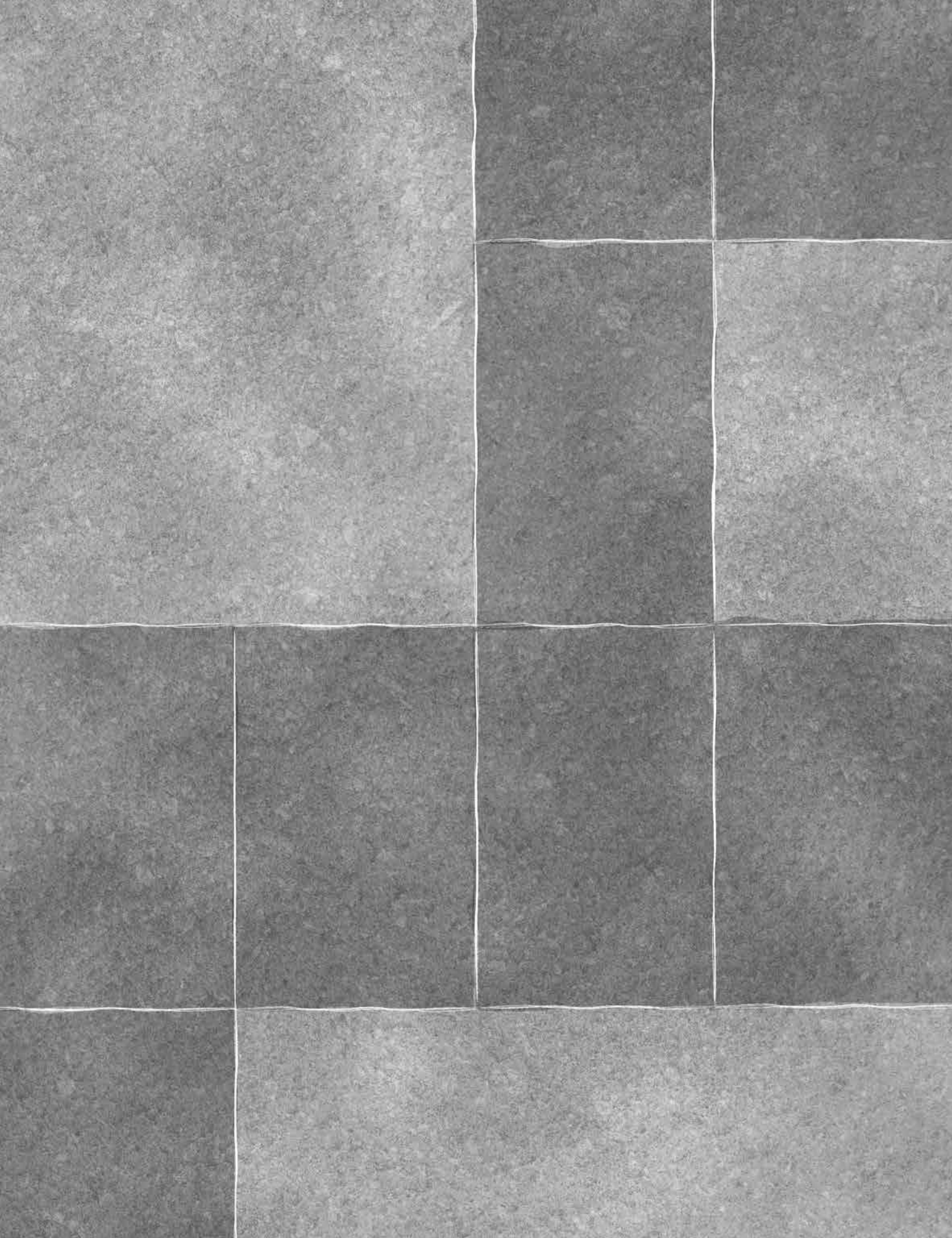
Key Performance Indicators as allies in Criminal Analysis

Although criminal analysis has been adapted by several countries and has existed for over 170 years, it is only now beginning to become widespread and be used more widely in Brazil. It is an absorbing topic in that it addresses an issue that affects people's everyday lives, and it is gaining strength constantly—above all in police institutions that have adopted a commitment to serving society with excellence. In this context the attempt to maximize results is a constant, and performance indicators arise in this scenario as a mechanism for monitoring results and enhancing management. Despite having an exclusively managerial focus, the present article aims to show how these indicators—above all the tools and techniques used to enable monitoring—can be associated with the activity of criminal analysis, boosting its results, above all preventively, thus helping reduce crime rates.

Keywords: Criminal Analysis; Performance Indicators; Crime; Law enforcement.

Data de recebimento: 05/10/2012

Data de aprovação: 11/06/2013



Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento

Doutorando em Administração pela Universidade de Brasília (Brasil) e em Sciences de Gestion pela Université d'Aix-Marseille (França), Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações – Universidade de Brasília; Especialista em Segurança Pública e Cidadania – Universidade de Brasília e Especialista em Administração – Fundação Getúlio Vargas. Oficial da Polícia Militar do Distrito Federal e Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais da PMDF.

nascimento.g.thiago@gmail.com

Cláudio Vaz Torres

Ph. D. em Industrial Organizational Psychology na California School of Professional Psychology, pós-doutorado em Marketing pela Griffith University, Austrália, pós-doutorado em Cross-cultural Research pela University of Sussex, Inglaterra e pós-doutorado em Cross-cultural Psychology and Human Values pela Hebrew University of Jerusalem, Israel. Professor da Universidade de Brasília. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2.

claudio.v.torres@gmail.com

Eda Castro Lucas de Sousa

Doutora em Sociologia pela UnB/FLACSO, Pós-doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pós-doutorado na École des Hautes Etudes Commerciales de Montreal, Canadá e pós-doutorado na CERGAM (Équipe management international - FEA) Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III. Professora da Universidade de Brasília, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2.

edalucas@gmail.com

Daniele Alcântara Nascimento

Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília, atuando na linha de Violência, Segurança e Cidadania. Mestre em educação e Especialista em Segurança Pública e Cidadania, ambos pela Universidade de Brasília. Oficial da Polícia Militar do Distrito Federal e Professora do Instituto Superior de Ciências Policiais.

alcantara.daniele@gmail.com

Breno Giovanni Adaid-Castro

Doutorando em Administração pela Universidade de Brasília (Brasil) com Estágio de doutorado na University of Oregon, onde atua como assistente de pesquisa. Mestre em Administração Universidade FUMEC e graduado em Administração pelas Faculdades Milton Campos (2004). É professor auxiliar do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB).

brenoadaid@gmail.com

Resumo

Este estudo objetiva testar a diferença entre os fatores componentes da identidade profissional do policial militar e das variáveis sociodemográficas sobre grupos de policiais (oficiais e praças), por intermédio de uma análise de variância. Para tanto, contou-se com a participação de 600 policiais militares do Distrito Federal, com idade média de 38,1 anos (DP = 7,20), que responderam a Escala de Identidade Profissional Policial Militar (EIPPM) (NASCIMENTO; TORRES, 2010). Os resultados demonstram que a identidade profissional e os fatores que a constituem estão correlacionados com variáveis como sexo, posto ou graduação, nível educacional, estado civil, tipo de moradia, número de dependentes, idade, unidade em que trabalha, tempo na Polícia Militar, tempo no posto ou na graduação e tempo desde o último curso de especialização. Tais achados são discutidos em função das congruências entre as características descritoras dos construtos.

Palavras-Chave

Identidade profissional; Polícia Militar; Oficiais; Praças.

No mundo atual questões ligadas à lei e à ordem ganham relevo e intensidade. Os problemas relacionados à criminalidade e à ordem pública deixam de ser exclusivos de determinadas regiões, afetando todas as sociedades (BENYON, 2006). No Brasil, ondas de violência e criminalidade assolam os Estados (PEIXOTO; LIMA; DURANTE, 2004; HUGGINS, 2010; SILVA, 2010; COSTA, 2011).

Em virtude dessas condições, o interesse nas estruturas e no funcionamento da polícia em todo o mundo ganha importância, bem como no fazer policiamento (BENYON, 2006). Assim, diante da importância dessa organização na vida social, faz-se necessário entender a formação da polícia moderna e os caminhos que levam às suas funções, no sentido de compreender a lógica cultural da instituição policial, já que, por maiores que sejam as diferenças entre as tradições ou as culturas cívicas, por mais díspares que sejam as instituições políticas ou os graus de desenvolvimento econômico, todas as polícias do mundo, segundo Monet (2001), possuem as mesmas missões.

Reforçando o pensamento de Monet (2001), Rolim (2006) afirma que a natureza análoga das funções policiais e o fato de serem seus atores sociais titulares dos mesmos poderes de pressão concorrem para que muitas sejam as semelhanças observadas, sendo o corporativismo uma realidade constante,

levando em conta, principalmente, a proteção recíproca e a defesa da instituição contra ataques externos, entre outros.

Nessa linha, destaca-se o conservadorismo político e moral dos policiais em relação a grupos socialmente marginalizados, o que marca a cultura policial como intelectualmente conservadora, agindo, segundo Monet (2001), sob a égide do pragmatismo, privilegiando o olhar raso, vislumbrando mais os elementos concretos e o anti-intelectualismo e contrapondo formas de inovação, experimentação ou pesquisa, o que faz suscitar reações de rejeição. O autor ainda afirma que, “pelo fato de ser redutora de incerteza, a reprodução do ‘eterno passado’ congela o universo policial em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social” (MONET, 2001, p. 155).

No caso da polícia brasileira, sobretudo da Militar, conforme ressalta Muniz (2001), as PMs foram devolvidas, apenas nos últimos anos, à sua efetiva condição de agência policial ostensiva que, mesmo estruturada em modelos militares, proporciona serviços essencialmente civis à população. Observa-se, ainda, de acordo com Muniz (2001), que, como organizações de emprego militar, a tradição das Polícias Militares é bicentenária. Entretanto, sua história como polícia é extremamente jovem, o que resulta em uma visível necessidade, por parte das polícias brasileiras,

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adoid-Castro

em institucionalizar uma verdadeira identidade policial. Ressalta-se que foi somente após a promulgação da Constituição de 1988 que os assuntos de segurança pública e, por conseguinte, as questões policiais começaram a receber tratamento próprio, desagregado dos assuntos mais amplos da segurança nacional.

Esses argumentos mostram a necessidade de que estudos e pesquisas sobre as organizações policiais e as práticas de seus atores sociais sejam aprofundados, especialmente no que diz respeito à identidade do policial, sujeito formado em uma relação constante com os mundos culturais exteriores e as identidades por eles passada.

Mesmo que existam estudos que abordem, entre outros temas, as atitudes em relação à polícia (NASCIMENTO; TORRES; PIMENTEL, 2011), o trabalho realizado por essa organização (FAIAD; DELABRIDA; NASCIMENTO, 2011), ou mesmo o controle da atividade policial (COSTA; PORTO, 2011), a pesquisa relacionada à identidade policial necessita ser constantemente realizada. Tal demanda está embasada na possibilidade das organizações policiais em promoverem padrões de identificação entre os membros da organização, o que poderá levar à redução de problemas nas relações intergrupais, nos processos de seleção e treinamento, entre outros, como destacam diversos autores (GELFAND; EREZ; AYCAN, 2007; OLIVEIRA, 2008; VAN DER ZEE; ASTMA; BRODBECK, 2004).

Isso é reforçado por estar a identidade vinculada ao tempo e ao espaço, ao processo histórico do indivíduo e do grupo social. Trata-se

de um processo de construção dinâmico transformando-se continuamente em relação às formas pelas quais os sujeitos são representados ou interpelados nos sistemas culturais que os rodeiam (HALL, 2000).

Nessa linha de pensamento, o objetivo do presente artigo é testar a diferença entre os fatores componentes da identidade profissional do policial militar e das variáveis sociodemográficas sobre grupos de policiais (oficiais e praças), ambas derivadas da Escala de Identidade Profissional Policial Militar, construída e validada por Nascimento e Torres (2010).

Identidade: discussões teóricas

Os temas relativos aos fenômenos sociais contemporâneos têm sido largamente discutidos sobre diversos enfoques, destacando-se neste trabalho o da identidade, discutida desde o seu ponto de vista individual, ou pessoal, até o aspecto social, por possibilitar uma melhor compreensão das práticas singulares ou coletivas que permeiam a atualidade.

A origem do termo identidade é latina, constituída a partir da derivação do termo *idem*, que tem a acepção de mesmo, ao passo que o verbo identificar significa tornar-se igual, idêntico a algo ou a alguém. Identificar exprime, ainda, individuar de outros semelhantes a partir de características que tornam algo ou alguém diferente. Nesse ponto, identidade traz o significado de unicidade e refere-se a perspectivas individuais que fazem cada pessoa se sentir única, singular (GALINKIN; ZAULI, 2010). Nessa visão, Sumner (1906) cunhou e utilizou pela primeira vez o termo.

Ao discutir identidade, Machado (2003) aponta que o estudo desse conceito envolve múltiplos níveis de análise. Especificamente quando se considera o aspecto geral, dois níveis são encontrados: o pessoal e o social (ANTAKI; WIDDICOMBE, 1998; GIOIA, 1998; RUANO-BORBALAN, 1998; CASTELLS, 1999; BROWN; STARKEY, 2000; HOWARD, 2000; MACHADO, 2003). A partir dessa noção, concebe-se a primeira classificação utilizada para distinguir o fenômeno em seus níveis de percepção, normalmente desenvolvidos pelos estudiosos do assunto. Para efeito deste artigo, a ênfase recairá sobre o nível social da identidade, mesmo que não exista delimitação exata do que se chama individual ou social.

Quando se pensa na formação da identidade, leva-se em conta que esse processo não é apenas científico, conforme ensina Ciampa (2007), mas também uma questão social e política, já que o indivíduo estabelece relações sociais, configurando uma identidade pessoal, que diz respeito a todos os indivíduos.

Disso resulta, preliminarmente, a compreensão de que a identidade é imediata e imutável, estabelecida como um traço estatístico que define o ser. A marca primeira desse traço é o nome dado ao indivíduo por ocasião de seu nascimento, elemento diferenciador, que no primeiro momento o identifica e no segundo faz com ele se identifique com o nome. “O nome é mais que um rótulo ou etiqueta: serve como uma espécie de síntese ou chancela, que confirma e autentica nossa identidade, é o símbolo de nós mesmos” (CIAMPA, 2007, p. 131).

O próprio Ciampa (2007) esclarece que o nome não é a identidade, mas sim sua representação, a qual vem precedida por uma atividade, conceito traduzido por proposições substantivas, já que o ser se manifesta por meio dela. Conforme observa Ferdman (2003), cada indivíduo apresenta variadas fontes para constituir sua identidade, englobando aspectos ligados a religião, espiritualidade, saúde, educação, habilidade física ou mental, fatores geográficos e políticos, características fenotípicas ou genotípicas, ordem de nascimento, idiomas, experiência de vida, raça, etnia, nacionalidade, gênero, família orientação sexual, identidade profissional, classe social e idade, entre outros. Assim, a identidade assume forma de um nome próprio e vai adotando novas predicções e incorporando personagens. Aqui o indivíduo deixa de ser algo e se torna o que ele faz, onde vive, como se estabelece dentro de determinados grupos e categorias sociais.

Nesse ponto o indivíduo sai de sua individualidade e passa a ser relacionado com os outros, por isso recebe um sobrenome, que o torna parte de algo, que o une a outras pessoas, constituindo uma família. Fica clara a necessidade de ser estabelecida uma dialética, na qual o igual e o diferente se combinam para a construção da identidade, concretizando-se a articulação da igualdade e da diferença.

Parte-se dessa concepção para balizar que a identidade, como descreve Anchieta (2003), compreende a representação em um dado período da história do indivíduo, atrelada a certo contexto social, que carrega um sistema de características físicas, psicológicas, morais, jurídicas, sociais e culturais, que instituem a definição da pessoa feita por ela mesma ou por outro.

Não se pode isolar, de um lado, todo um conjunto de elementos (biológicos, psicológicos, sociais, entre outros) que podem caracterizar um indivíduo, identificando-o e, de outro, a representação desse indivíduo, como uma espécie de duplicação mental ou simbólica, que expressaria a identidade do mesmo. Isso porque existe uma interpretação desses dois aspectos, de tal forma que a individualidade dada já pressupõe um processo anterior de representação, o qual faz parte da constituição do indivíduo representado (CIAMPA, 2007).

Identidade, como se vê, é ao mesmo tempo a inter-relação entre igualdade e diferença que, para Jacques (1998), evoca tanto a qualidade do que é idêntico, igual, como a noção de um conjunto de caracteres que fazem reconhecer um indivíduo como diferente dos demais. Portanto, a identidade implica o reconhecimento tanto de que o indivíduo é o próprio de quem se refere, como de que ele pertence a um todo, confundindo-se com outros, seus iguais.

Galinkin e Zauli (2010) indicam que a autoidentificação mostra-se como um reconhecer-se e diferenciar-se entre as diversas possibilidades que a pessoa apresenta na constituição de si mesmo, sendo necessária a comparação. Ou seja, o reconhecimento das semelhanças envolve comparações e implica a existência de diferenças. O mesmo e o outro estão comparando a concepção de identidade.

A identidade é fluída, constantemente móvel e mutável, já que a realidade está sempre em movimento e a estrutura social, fator preponderante para a definição dos padrões de identidade, articula-se entre as diferenças

e igualdades, determinando a existência do ser, por meio da unidade dessa multiplicidade (CIAMPA, 2007).

Complementando essa discussão, Hall (2000) diz que o sujeito, vivendo como se apresentasse uma identidade unificada e estável, está se fragmentando, sendo visto como composto não de uma única, mas sim de várias identidades, contraditórias e por vezes não resolvidas. A identidade torna-se, portanto, móvel, formada e transformada continuamente, sempre em relação às formas culturais a que somos submetidos. Antecipando que a identidade é definida por meio da história e não somente por processos biológicos, é necessário considerar que “o sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que são unificadas ao redor de um ‘eu coerente’” (HALL, 2000, p.13).

Portanto, o conceito do eu, ou *self*, é uma construção mental complexa, fruto de uma relação dialética que considera o indivíduo igual a seus pares, mas único na sua existência, na sua experiência e vivência pessoal. As tentativas de autorrepresentação dos indivíduos são permeadas pela igualdade, sendo que a diferença permeia a todo o momento as tentativas de autorrepresentação. Assim, uma identidade bem construída é aquela em que existe o delimitamento que impõe os limites entre a individualidade e os grupos aos quais a pessoa está vinculada. Disso resulta que, mesmo reunidos na presença física, o eu e o grupo estão separados nos processos psíquicos (MACHADO, 2003).

As dificuldades encontradas no percurso de formação da identidade, que levavam em

conta uma excessiva ênfase ora no aspecto individual, ora no social, são atualmente encontradas sob formas diferentes, embora no “cerne” ainda carreguem o problema de origem, referente à demarcação do território limítrofe do social e do individual (LAURENTI; BARROS, 2000).

Segundo Brewer (1997), a identidade social de uma pessoa é constituída por uma série de identificações sociais que representam para ela várias categorias sociais. O autor ressalta que nem todas as identificações são privilegiadas, ativadas ou salientes a qualquer momento. Em um dado momento, a identidade social é composta de poucas identificações selecionadas para servir a um contexto social particular. Assim, identidade, seja pessoal ou social, é um fenômeno contextual, no qual as mesmas relações interpessoais podem ser percebidas como diferenças, que levam a distintas categorias sociais e individuais, e também como semelhanças, que unem pessoas numa mesma categoria social. A única diferenciação é que a identidade social é dirigida por dois motivos sociais opostos ao nível individual: a necessidade de inclusão e a necessidade de diferenciação (BREWER, 1997). Com isso, é preciso identificar qual visão de homem, como categoria de análise, orienta o estudo da identidade social, já que se constituirá no núcleo básico do processo de construção do conhecimento desse fenômeno psicológico.

Teoria da identidade social

Os estudos sobre a identidade social, no campo de abrangência da psicologia social, encontram em Henri Tajfel um de seus principais teóricos (GALINKIN; ZAULI, 2011).

A definição proposta por Tajfel (1978) para a identidade social inicia-se pelo autoconceito, que deriva de sua pertença a um ou mais grupos, associado ao valor e ao significado emocional que tal agregação tem para a pessoa. Mesmo admitindo os limites dessa definição e a complexidade da forma como o indivíduo se enxerga em relação ao ambiente físico e social, Tajfel (1978, 1982) afirma que essa definição tem como propósito abranger os efeitos da natureza e a importância subjetiva do comportamento dos indivíduos em suas relações interpessoais.

Na Teoria da Identidade Social (TIS), o autoconceito do indivíduo é, em alguns aspectos, formado pela identidade pessoal que abrange seus atributos idiossincráticos (tais como habilidades, jeito de ser, preferências) e, em outros, pelas identidades sociais provenientes da sua autoclassificação nos grupos nos quais se considera inserido (nacionalidade, sexo, raça, profissão, religião, etc.) (ROCHA; SILVA, 2007).

A estrutura da Teoria da Identidade Social (TAJFEL, 1982, 1983; TAJFEL; TURNER, 1979) parte da ligação entre três conceitos essenciais: categorização social, identidade social e comparação social.

A concepção da categorização social, na perspectiva do intergrupo da identidade social, é revelada como instrumento que segmenta, classifica e ordena o ambiente social, servindo, também, como sistema de orientação que ajuda a criar e definir o lugar do indivíduo na sociedade. Dessa forma, os grupos sociais contribuem para a construção da identidade social dos seus membros, sendo a

sociedade responsável não só pela definição, mas também pela criação da realidade psicológica (TAJFEL, 1983). Assim, o componente cognitivo refere-se à autocategorização e à autodefinição do sujeito, ou seja, ao instituir um senso de pertencimento a determinado grupo ou categoria social, o indivíduo tende a assumir seus protótipos e estereótipos, vindo a expressar moldes e atributos responsáveis pela caracterização e distinção de um grupo diante dos demais (FERNANDES; MARQUES; CARRIERI, 2009).

Os indivíduos, segundo a TIS, buscam uma identificação social positiva no procedimento de comparação com outros grupos, surgindo, portanto, a necessidade de uma identidade pessoal e de uma identidade social positivas, ou seja, as pessoas procuram pertencer a grupos valorizados socialmente (GALINKIN; ZAULI, 2011).

O componente valorativo (identidade social), na percepção do sujeito, é atrelado à maneira como se estabelece a valorização de seu grupo social pelos outros grupos. A percepção pode ser positiva ou negativa, demonstrando o valor e o prestígio do seu grupo social, bem como a crítica dos demais grupos (FERNANDES; MARQUES; CARRIERI, 2009). O componente valorativo implica uma intensa motivação para os membros do grupo assumirem comportamentos causadores de uma percepção positiva (TAJFEL, 1981; READE, 2001). Disso resulta uma acentuada propensão dos sujeitos a compartilhar valores, crenças, normas e regras dos grupos e das organizações, percebidas como detentoras de maior prestígio, o que poderia afetar de forma positiva sua autoestima e autodefinição (HOGG; ABRAMS, 1988; PRATT; FOREMAN, 2000;

GIOIA; SHULTZ; CORLEY, 2000; ASHFORTH, 2001; CORLEY; GIOIA, 2004).

O último pilar da TIS trata da comparação social ou grupo social, que se estabelece à medida que dois ou mais indivíduos que compartilham uma identificação social comum percebem a si mesmos como pertencendo à mesma categoria social. Embora possam ser bastante diferentes, as comparações sociais entre grupos baseiam-se na percepção da legitimidade das relações percebidas entre eles, resultando disso que a identidade social não se estabelece apenas como resultado da pertença a determinados grupos, mas, principalmente, da comparação entre os grupos internos e os externos, ou seja, “um mecanismo causal que determina as relações entre grupos” (ÁLVARO; GARRIDO, 2006, p. 278).

Apesar de os componentes da TIS estarem inter-relacionados, o componente cognitivo apresenta-se como o primeiro no processo de identificação do sujeito com o grupo. Somente no momento em que o indivíduo considera-se pertencente a determinado grupo social é que os outros membros do grupo entrariam no jogo, não existindo, todavia, uma sequência entre os componentes (VAN DICK, 2001). Portanto, na Teoria da Identidade Social, a categorização social e a comparação social apresentam-se como dimensões essenciais não só para analisar as relações entre grupos, mas também para a formação da identidade social (GALINKIN; ZAULI, 2011). Ou seja, existe, conforme observa Galvão (2009), uma reservada relação entre os processos de categorização e comparação social, em que o papel da categorização é a concepção e a definição do

lugar do indivíduo na sociedade, e a comparação estabelece um caráter de realidade objetiva a essa categorização ao se fundamentar na pertença da pessoa a um grupo concreto que pode ser o grupo de trabalho.

Identidade no trabalho

A definição da identidade no trabalho vincula-se diretamente à constituição de papéis, haja vista que é por intermédio desse processo que os indivíduos concebem sua identidade (BAUGNET, 1998; CIAMPA, 2007). Diante disso, um dos aspectos fundamentais para a constituição da identidade está nos processos de socialização dos indivíduos, especialmente vinculados ao trabalho, fruto da experiência das relações de poder, vivenciadas no universo produtivo, as quais geram normas coletivas de comportamento e fornecem a possibilidade de construir uma identidade no trabalho, entendida como “a maneira de elaborar um sentido para si na multiplicidade de papéis sociais, e de fazê-la ser reconhecida por seus companheiros de trabalho” (SAINSANLIEU, 1995, p.217).

Assim, a identidade no trabalho pode ser compreendida como o processo (afetivo e cognitivo) de identificação, por parte do sujeito, com o trabalho que desempenha, com a organização em que trabalha e com sua trajetória pessoal no trabalho. No plano afetivo, são estabelecidas as relações entre os membros do grupo de pertença e, em termos cognitivos, tem-se a assimilação da mentalidade do grupo de pertença, das regras e normas do trabalho.

Quando o contexto organizacional é salientado, de forma geral, o pressuposto é que

a organização e seus grupos formam categorias sociais, havendo em seus componentes a percepção de que são membros dela. Portanto, de forma significativa, as organizações existem na mente de seus trabalhadores e a identidade organizacional é parte da identidade individual deles. Há necessidades de comportamentos coletivos e a ação dos indivíduos da organização é influenciada por suas autoimagens organizacionais (BROWN, 1997).

Logo, a identidade organizacional abrange processo, atividade e acontecimento por meio dos quais a organização se torna presente na mente de seus integrantes (SCOTT; LANE, 2000), compreendendo as crenças compartilhadas pelos sujeitos da organização sobre o que é fundamental, o que a distingue e é duradouro na organização. Sua constituição é realizada todos os dias, quando o indivíduo vai internalizando a crença de que a organização de pertença é a mesma que era no passado, simbolizando a sua existência temporal (MACHADO, 2003). Três dimensões são identificadas nos estudos da identidade organizacional: aquilo que é estipulado pelos membros da organização como sendo central; aquilo que, para seus membros, a distingue de outras organizações; e o que é percebido pelos membros da organização como sendo contínuo, ligando passado e presente.

Nos estudos organizacionais, os conceitos de identidade no trabalho (SAINSAULIEU, 1977; PINTO, 2000; SOUSA, 2001; NASCIMENTO, 2010) e identidade organizacional (WHETTEN; GODFREY, 1998; BROWN; STARKEY, 2000; GIOIA; SCHULTZ; CORLEY, 2000; PRATT; FOREMAN, 2000;

SCOTT; LANE, 2000) vêm demonstrado sua aplicabilidade. Apesar de se considerar essa diferenciação para fins de estudo, existe uma ligação entre as diferentes formas estabelecidas, uma vez que todas elas estão embasadas no comportamento (indivíduos ou grupos). Ou seja, mesmo a identidade organizacional, que parece mais situada nas organizações, somente pode ser explicada a partir do comportamento humano nas organizações (MACHADO, 2003). Contudo, a distinção é importante para fins de análise, já que cada uma das classificações apresenta elementos próprios, que possibilitam sua melhor compreensão.

Nessa linha, apresentam-se, a seguir, os aspectos básicos de cada um dos tipos de identidade discutidos, evidenciando as diferenças de enfoque para cada perspectiva. Mesmo que todos os níveis sejam centrados na conformação do eu, a identidade se processa de diversas maneiras, em diferentes momentos da vida do sujeito. Ademais, a interação social, ou a variedade de relacionamentos, faz-se presente em todas as identidades e se estabelece como um importante elemento para sedimentar os processos cognitivos e afetivos, imprescindíveis para uma identidade consistente.

Assim, a identidade no trabalho apresenta como objeto de estudo a constituição do eu por meio da atividade que o sujeito realiza e dos indivíduos com os quais tem contato no trabalho. Já a identidade organizacional apresenta como objeto a construção de si atrelada à organização na qual o sujeito trabalha. Dessa forma, os meios de construção da primeira estão na interação com a atividade e com as pessoas no trabalho, enquanto os meios de

construção da identidade organizacional encontram-se na interação com uma instituição (com seus valores, objetivos, missão e práticas).

Com relação à constituição temporal, a identidade no trabalho se constrói na juventude e na idade adulta até a aposentadoria, diferenciando-se da identidade organizacional, pelo fato de esta só ocorrer quando o indivíduo estiver vinculado a alguma organização. No caso da identidade no trabalho, o espaço de construção está nas múltiplas atividades e nos diversos grupos profissionais com os quais o sujeito interage, enquanto para a identidade organizacional, a configuração do espaço vincula-se à organização, podendo ocorrer em uma ou múltiplas organizações.

Quanto às finalidades, a identidade organizacional visa a incorporação das instituições (organizações) no imaginário social do indivíduo, de forma a orientar seu comportamento, suas ações no interior das organizações. Já a identidade no trabalho busca contribuir para a formação da identidade pessoal e atuar como fator de motivação para o indivíduo. Entretanto, mesmo se verificando que cada um dos níveis discutidos apresenta suas peculiaridades no processo de definição da identidade (no trabalho e organizacional), existe uma complementaridade intensa entre esses níveis, resultando que a formação da identidade pessoal, por intermédio do grupo, do trabalho ou da organização, passe por constantes momentos de construção e desconstrução, principalmente por ser o contexto social dinâmico e complexo (MACHADO, 2003). Assim, a formação do autoconceito envolve a ideia de grupo, reunindo o trabalho e as organizações, e alicerça-se em etapas gradativas, construídas sobre processos de identificação, originalidade

e conformação, os quais são permeados pela emoção e cognição (MACHADO, 2003). Dessa forma, o indivíduo estabelece uma identificação com o grupo ou grupos de pertença, com o trabalho que realiza e com a organização da qual faz parte, que interagem na configuração da autorrepresentação do sujeito.

Além disso, a metáfora da “identidade organizacional” na teoria das organizações (FERNANDES; MARQUES; CARRIERI, 2009) é nova, referindo-se ao *self* individual, tendo origem no artigo seminal de Albert e Whetten, que definiram essa metáfora como “resultante de um conjunto de afirmativas sobre os atributos centrais, distintivos e duradouros da organização” (ALBERT; WHETTEN, 1985, p. 689).

Avanços foram realizados nos estudos sobre identidade organizacional, o que resultou na incorporação de distintas definições e abordagens, propiciando o aparecimento de dimensões antagônicas sobre esse conceito, ora idealizado numa perspectiva objetiva, como uma variável passível de ser manipulada, ora entendido de forma subjetiva, como as percepções dos sujeitos sobre o que é a organização (CUCHE, 1999).

Este artigo assume a direção mais subjetiva do conceito, compreendendo a identidade organizacional como a expressão das percepções dos indivíduos sobre o significado da organização. Soma-se a isso o entendimento das organizações como um tipo específico de categoria social, ao serem expressadas as características prototípicas abstraídas dos sujeitos considerados seus membros (TAJFEL; TURNER, 1979; ASHFORTH; MAEL, 1989).

Verifica-se, então, que as identificações plausíveis por parte do indivíduo na organização estão vinculadas, em primeiro lugar, ao trabalho realizado, em que se observa que quanto maior a intensidade, maior a possibilidade de progressão profissional; em segundo lugar, à empresa, resultado de um sentimento de proteção por parte do indivíduo; e, por último, à formação de uma identidade pretendida, por meio de uma trajetória regulada em um projeto, que o indivíduo vislumbra para si no trabalho, ou seja, sua provável identidade (SAINSANLIEU, 1995). Os tipos de relacionamentos aos quais o sujeito está submetido na organização, segundo Sainsanlieu (1995), devem ser igualmente importantes na construção das identidades no trabalho, sendo que tal aspecto geralmente é mantido numa hierarquia, que leva em conta a relação entre colegas ou com outras pessoas na empresa. Os sistemas de representação existentes nas organizações tornam-se importantes variáveis no processo de construção das identidades na esfera organizacional. Para Sainsanlieu (1995), as representações ligadas à legitimação da autoridade na organização e às finalidades do trabalho e da empresa estão entre as diretamente relacionadas com o autoconceito no trabalho.

A questão da identidade no trabalho processa-se nos níveis afetivo e cognitivo (MACHADO, 2003), vinculando-se à Teoria da Identidade Social. Como o indivíduo está envolto em uma estrutura, ele conforma-se em uma espécie de mentalidade coletiva, assimilando suas regras e normas de comportamento e, assim, estabelecendo vínculos afetivos com as pessoas com as quais coexiste nesse ambiente. Os significados distorcidos, portanto, são oriundos do processo de identificação por parte dos indivíduos, o que

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa,
Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adoid-Castro

ocorre, principalmente, quando no ambiente organizacional os indivíduos têm seus espaços de autonomia restringidos. É nesse momento que são concebidos os procedimentos de identificação que tenham natureza projetiva, ou seja, o indivíduo projeta-se no lugar do outro, realizando-se a destituição do lugar ocupado, ou os de natureza introjetiva e imitativa, em que o indivíduo copia e busca viver a vida do outro.

Ainda segundo Machado (2003), os interesses pessoais e coletivos estão vinculados ao processo de construção das identidades, que passam por constantes articulações no ambiente organizacional. Assim, verifica-se que os arranjos sociais das organizações permeiam a memória de seus indivíduos, que selecionam os relacionamentos que constituirão o universo relacional, com o objetivo de construir as experiências e os relacionamentos que irão fazer frente às pressões que objetivam aumentar os espaços de poder organizacional. O processo motivacional sofre, então, influência direta da identidade no trabalho, colaborando para o surgimento de uma autoestima positiva. Desse modo, a identidade no trabalho constitui-se em componente importante no processo motivacional, que concorre, também, para a construção de uma autoestima positiva. Como consequência disso, têm-se melhorias na realização do trabalho, bem como na esfera social da organização, o que pode gerar inovação e criatividade laborais importantes para a integração da subjetividade, o processo de socialização e o trabalho em si.

Assim, retomando o que propõe Tajfel (1983), percebe-se que os processos de categorização no ambiente da organização exercem forte influência e contribuem para concretizar a identidade no

trabalho. Tais processos derivam em sentimentos de vinculação e diferenciação, que estimulam uma visão simbólica do indivíduo como integrante de um espaço imaginário maior na organização, surgindo daí a identidade organizacional, fenômeno que une o indivíduo à organização.

Como ocorre com as outras divisões da identidade, a organizacional remete o indivíduo ou os indivíduos ao vivido e à subjetividade, orientando suas ações construídas pelas dinâmicas das interações sociais, pelo processo de identificação e por suas afiliações. Conclui-se, então, que no ambiente organizacional a identidade é constituída pelo indivíduo, pelo grupo e pela organização.

Assim, justifica-se o objetivo deste texto em testar a diferença entre os fatores componentes da identidade profissional do policial militar e das variáveis sociodemográficas sobre grupos de policiais (oficiais e praças).

Método

Este trabalho foi realizado em uma amostra de conveniência (não probabilística) composta por 600 policiais militares, provenientes da Polícia Militar do Distrito Federal. Os participantes eram de diversos graus hierárquicos: soldados (51,3%), cabos (12,2%), sargentos (17,7%), subtenentes (0,7%), cadetes (9,0%), tenentes (3,5%), capitães (4,7%) e majores (0,5%), com idade variando entre 18 e 53 anos (média = 38,1; desvio-padrão = 7,20), sendo a maioria formada por policiais de 36 a 44 anos (47,3%). Entre os policiais entrevistados predominaram os do sexo masculino (94,0%), casados (65,8%) e com três dependentes (24,5%, média = 3,51, desvio-padrão = 1,59). Quanto à escolaridade, os

participantes distribuíram-se em ensino médio (48,7%) e superior (43,3%). A maior parte dos policiais tinha entre 17 e 24 anos de serviço na PM (44,3%, média = 16; desvio-padrão = 7,38).

Os participantes dessa pesquisa responderam a Escala de Identidade Profissional Policial Militar (EIPPM), desenvolvida e validada por Nascimento e Torres (2010). Essa escala é uma medida multidimensional, com o objetivo de identificar como se processa a formação da identidade profissional de trabalhadores, no caso específico, vinculados à área de segurança pública. As entrevistas realizadas, após serem transcritas, foram analisadas por procedimentos de análise de discurso e categorizadas em atributos da identidade profissional.

Para a construção da EIPPM, foram utilizados os procedimentos descritos por Pasquali (2010) para a elaboração de instrumentos. O procedimento teórico envolvido na construção da EIPPM empregou a Teoria da Identidade Social (TAJFEL, 1981, 1983; TAJFEL; TURNER, 1979), que serviu de alicerce para o desenvolvimento da medida, além de estudos sobre identidade (HALL, 2000; PINTO, 2000; SOUSA, 2001; ARIAS, 2002; CIAMPA, 2007) e fontes documentais (regulamentos, portarias, decretos sobre a Polícia Militar) e empíricas (12 entrevistas semiestruturadas realizadas junto a Policiais Militares de diversos quartéis da Polícia Militar do Distrito Federal).

Posteriormente foi realizado o procedimento de análise fatorial pelo método PAF (*Principal Factor Analyses*) com rotação *direct oblimin*, para a extração dos fatores. Assim, a análise fatorial demonstrou que a EIPPM é composta por cinco fatores independentes,

responsáveis por explicar 37,45% da variância total. Após a análise dos conteúdos dos itens, tais fatores foram definidos como:

- fator 1 (aspecto cognitivo segundo a TIS) – trata do ambiente de trabalho, do salário, dos incentivos, do apoio de colegas e chefia. Esse fator descreve o ambiente institucional e profissional favorável, com 14 itens e $\alpha = 0,81$;
- fator 2 (aspecto afetivo segundo a TIS) – refere-se a problemas no ambiente de trabalho, descrevendo, assim, um relacionamento conflituoso no trabalho, com 8 itens e $\alpha = 0,70$;
- fator 3 (aspecto cognitivo segundo a TIS) – diz respeito à liberdade de inovar, de questionar e de decidir, cobrindo o conceito de abertura no trabalho, com 8 itens e $\alpha = 0,85$ (boa confiabilidade);
- fator 4 (aspecto cognitivo segundo a TIS) – versa sobre a escolha de ser policial e de estar satisfeito com a mesma. Esse fator cobre o conceito de vocação policial, com 4 itens e $\alpha = 0,62$;
- fator 5 (aspecto afetivo e de comparação social segundo a TIS) – considera o relacionamento com os pares e com a sociedade, descrevendo o respeito do policial no ambiente de trabalho e na sociedade, além de atingir os pressupostos da atividade policial. Esse fator cobre o conceito de respeito profissional e social do policial, com 8 itens e $\alpha = 0,64$.

A apuração dos resultados leva em conta o valor do escore médio, ou seja, quanto maior o valor, mais o respondente concorda com o fator da identidade profissional.

Além destes instrumentos, apresentou-se uma lista com questões de naturezas demográfica e situacional, a saber: sexo, posto ou gra-

duação, nível educacional, estado civil, tipo de moradia, número de dependentes, idade, unidade em que trabalha, tempo na Polícia Militar, tempo no posto ou na graduação e tempo desde o último curso de especialização.

Procedimentos

Os questionários contendo os 72 itens em uma escala *Likert* e, ainda, 11 questões demográficas foram aplicados nas diversas Unidades Policiais Militares, durante a realização de cursos dentro da Polícia. Os responsáveis pela coleta liam as instruções constantes no instrumento e orientavam, de forma sucinta, o preenchimento do questionário, solicitando que não deixassem

itens sem resposta. Os participantes assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e demoraram, em média, 25 minutos para concluir a participação no estudo.

A digitação e análise dos dados foram realizadas no pacote estatístico SPSS 15. Neste *software* foram calculadas análises correlacionais, de comparação de média e análises multivariadas de covariância

Resultados

Análise de diferenças entre grupos

Para testar a diferença entre os fatores componentes da identidade profissional do policial

Tabela 1 - Análise de variância entre os fatores e praças e oficiais da Polícia Militar Distrito Federal - 2010

Fatores		Média	Desvio padrão	gl	F	Sig.	Intervalo de confiança 95%	
Fator 1	Praças	2,66	0,77	1,00	39,45	0,001	2,58	2,75
	Oficiais	3,06	0,76	595,00			2,97	3,15
	Total	2,85	0,79	596,00			2,79	2,92
Fator 2	Praças	2,46	0,75	1,00	0,45	<i>n.s.</i>	2,38	2,54
	Oficiais	2,42	0,85	595,00			2,32	2,52
	Total	2,44	0,80	596,00			2,38	2,50
Fator 3	Praças	2,29	0,93	1,00	38,05	0,001	2,18	2,39
	Oficiais	2,76	0,96	595,00			2,65	2,87
	Total	2,52	0,97	596,00			2,44	2,59
Fator 4	Praças	2,95	1,09	1,00	2,40	<i>n.s.</i>	2,83	3,08
	Oficiais	3,08	0,94	595,00			2,97	3,19
	Total	3,02	1,02	596,00			2,93	3,10
Fator 5	Praças	3,95	0,54	1,00	2,11	<i>n.s.</i>	3,89	4,01
	Oficiais	4,02	0,64	595,00			3,95	4,09
	Total	3,98	0,59	596,00			3,94	4,03

Nota: *n. s.* = não significativo. Intervalo de confiança 95% (limite inferior e superior respectivamente).

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 2 - Análise de variância entre os fatores e soldados e demais policiais
Distrito Federal – 2010

Fatores		Média	Desvio padrão	gl	F	Sig.	Intervalo de confiança 95%	
Fator 1	Soldados	2,69	0,76	1	47,47	0,001	2,62	2,77
	Demais policiais	3,14	0,76	595			3,04	3,24
	Total	2,85	0,79	596			2,79	2,92
Fator 2	Soldados	2,42	0,75	1	0,54	<i>n.s.</i>	2,35	2,50
	Demais policiais	2,47	0,88	595			2,35	2,59
	Total	2,44	0,80	596			2,38	2,50
Fator 3	Soldados	2,34	0,93	1	37,84	0,001	2,24	2,43
	Demais policiais	2,83	0,98	595			2,70	2,96
	Total	2,52	0,97	596			2,44	2,59
Fator 4	Soldados	2,99	1,05	1	0,79	<i>n.s.</i>	2,88	3,10
	Demais policiais	3,07	0,96	595			2,94	3,20
	Total	3,02	1,02	596			2,93	3,10
Fator 5	Soldados	3,96	0,56	1	1,23	<i>n.s.</i>	3,91	4,02
	Demais policiais	4,02	0,64	595			3,93	4,11
	Total	3,98	0,59	596			3,94	4,03

Nota: *n. s.* = não significativo. Intervalo de confiança 95% (limite inferior e superior respectivamente).

Fonte: Dados da pesquisa.

militar, foram realizadas análises de variância *One-Way ANOVA* (FIELD, 2009), utilizando como variável de diferenciação as diferenças entre oficiais¹ e praças, entre soldados e demais policiais (praças² e oficiais), níveis educacionais por faixa (até ensino médio, graduados e pós-graduados), tempo na Polícia Militar (até 18 anos e mais de 19 anos), por comando de policiamento ou unidade administrativa (CPRM, CPRO, CPRL, CPESP e Administrativo)³. Como variável critério foram utilizados os cinco fatores encontrados nas análises.

Por meio dos resultados desse procedimento estatístico, apresentados na Tabela 1, verificou-se que, dos cinco fatores, dois apresentam

diferenças significativas entre praças e oficiais: no fator 1 (ambiente institucional e profissional favorável), os oficiais encontram um ambiente mais favorável, $F(1, 595) = 39,45^{***}$; e, no fator 3 (abertura no trabalho), ocorre a mesma situação, ou seja, os oficiais têm média mais favorável, $F(1, 595) = 38,05^{***}$. Os demais fatores não apresentam diferenças significativas entre praças e oficiais.

A Tabela 2 apresenta as análises de variância para os fatores, levando-se em conta as diferenças entre soldados e demais policiais (praças e oficiais).

Nessa segunda análise, as diferenças significativas foram novamente registradas no

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adoid-Castro

fator 1 (ambiente institucional e profissional favorável) e no fator 3 (abertura no trabalho): no primeiro fator, os policiais encontram um ambiente mais favorável, $F(1, 595) = 47,47^{***}$; e, no terceiro, os policiais percebem uma maior abertura no trabalho, em relação aos soldados, $F(1, 595) = 37,84^{***}$. Os demais fatores não apresentaram diferenças significativas entre os soldados e os demais policiais (praças e oficiais).

Os resultados das análises de variância para os fatores em relação ao nível educacional (até

o ensino médio, graduados e pós-graduados) encontram-se na Tabela 3. Essa análise demonstrou que o fator 2 (relacionamento conflituoso no trabalho) e o fator 4 (vocação policial) apresentaram diferenças significativas. No fator 2 verificou-se uma relação favorável com os policiais que têm graduação ou pós-graduação, $F(1, 596) = 3,83^*$, enquanto no fator 4 foi encontrada relação mais favorável para os policiais que possuem até o ensino médio, $F(1, 596) = 4,80^*$. Os demais fatores não apresentaram diferenças significativas entre os níveis educacionais.

Tabela 3 - Análise de variância entre os fatores e nível educacional dos policiais militares Distrito Federal - 2010

Fatores		Média	Desvio padrão	gl	F	Sig.	Intervalo de confiança 95%	
Fator 1	Até ensino médio	2,89	0,77	1,00	1,64	<i>n.s.</i>	2,81	2,98
	Grad. + pós-grad.	2,81	0,80	596,00			2,72	2,90
	Total	2,85	0,79	597,00			2,79	2,92
Fator 2	Até ensino médio	2,37	0,77	1,00	3,83	0,05	2,29	2,46
	Grad. + pós-grad.	2,50	0,82	596,00			2,41	2,59
	Total	2,44	0,80	597,00			2,37	2,50
Fator 3	Até ensino médio	2,50	0,98	1,00	0,13	<i>n.s.</i>	2,39	2,61
	Grad. + pós-grad.	2,53	0,97	596,00			2,42	2,64
	Total	2,51	0,97	597,00			2,44	2,59
Fator 4	Até ensino médio	3,11	1,02	1,00	4,80	0,03	2,99	3,22
	Grad. + pós-grad.	2,92	1,01	596,00		<i>n.s.</i>	2,81	3,04
	Total	3,01	1,02	597,00			2,93	3,10
Fator 5	Até ensino médio	3,99	0,59	1,00	0,08		3,92	4,06
	Grad. + pós-grad.	3,98	0,59	596,00			3,91	4,04
	Total	3,98	0,59	597,00			3,94	4,03

Nota: *n. s.* = não significativo. Intervalo de confiança 95% (limite inferior e superior respectivamente).

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 4 mostra que os fatores 1, 2, 3 e 4 registraram diferenças significativas no que diz respeito ao tempo de serviço na Polícia Militar (até 18 anos e mais de 19 anos).

O fator 1 (ambiente institucional e profissional favorável) foi mais bem percebido por policiais com mais de 19 anos de serviço, $F(1, 594) = 17,69^{***}$. Já no fator 2 (relacionamento conflituoso no trabalho), os policiais que têm até 18 anos de polícia são os que apresentam maiores níveis de conflito no trabalho, $F(1, 594) = 11,97^{***}$. No fator 3 (abertura no trabalho), os

policiais com mais que 19 anos de serviço desfrutaram de maior abertura, $F(1, 594) = 11,70^{***}$. Também no fator 4 (vocação policial) os policiais com mais de 19 anos de polícia percebem uma maior vocação com a atividade desenvolvida, $F(1, 594) = 15,44^{***}$. O fator 5 não apresentou diferenças significativas em relação ao tempo na Polícia Militar.

A quinta análise realizada (Tabela 5) apresentou as diferenças entre os fatores em relação à unidade policial, dividida em cinco grupos (CPRM, CPRO, CPRL, CPESP e Administrativo).

Tabela 4 - Análise de variância entre os fatores e tempo de serviço na Polícia Militar Distrito Federal – 2010

Fatores		Média	Desvio padrão	gl	F	Sig.	Intervalo de confiança 95%	
Fator 1	Até 18 anos	2,72	0,77	1,00	17,69	0,001	2,63	2,81
	Mais de 19 anos	2,99	0,79	594,00			2,90	3,08
	Total	2,86	0,79	595,00			2,79	2,92
Fator 2	Até 18 anos	2,55	0,83	1,00	11,97	0,001	2,45	2,64
	Mais de 19 anos	2,32	0,75	594,00			2,24	2,41
	Total	2,44	0,80	595,00			2,37	2,50
Fator 3	Até 18 anos	2,38	0,91	1,00	11,70	0,001	2,28	2,49
	Mais de 19 anos	2,65	1,02	594,00			2,54	2,77
	Total	2,52	0,97	595,00			2,44	2,60
Fator 4	Até 18 anos	2,86	1,03	1,00	15,44	0,001	2,74	2,98
	Mais de 19 anos	3,18	0,99	594,00			3,07	3,30
	Total	3,02	1,02	595,00			2,94	3,10
Fator 5	Até 18 anos	3,94	0,57	1,00	2,96	n.s.	3,88	4,01
	Mais de 19 anos	4,03	0,61	594,00			3,96	4,09
	Total	3,98	0,59	595,00			3,94	4,03

Nota: n. s. = não significativo. Intervalo de confiança 95% (limite inferior e superior respectivamente).

Fonte: Dados da pesquisa.

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Edo Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcantara Nascimento e Breno Giovanni Adoid-Castro

Tabela 5 - Análise de variância entre os fatores e unidade policial
Distrito Federal - 2010

Fatores		gl	F	Sig.
Fator 1	Entre grupos	4,00	2,00	n.s.
	Intragrupos	586,00		
	Total	590,00		
Fator 2	Entre grupos	4,00	4,48	0,001
	Intragrupos	586,00		
	Total	590,00		
Fator 3	Entre grupos	4,00	0,60	n.s.
	Intragrupos	586,00		
	Total	590,00		
Fator 4	Entre grupos	4,00	1,00	n.s.
	Intragrupos	586,00		
	Total	590,00		
Fator 5	Entre grupos	4,00	0,81	n.s.
	Intragrupos	586,00		
	Total	590,00		

Fatores		Média	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%	
Fator 1	CPRM	2,82	0,88	2,69	2,95
	CPRO	2,91	0,78	2,70	3,13
	CPRL	2,63	0,86	2,20	3,06
	CPESP	2,81	0,74	2,72	2,91
	Administrativo	3,03	0,71	2,89	3,16
	Total	2,86	0,79	2,80	2,92
Fator 2	CPRM	2,37	0,74	2,27	2,48
	CPRO	2,42	0,67	2,24	2,60
	CPRL	2,27	0,89	1,83	2,71
	CPESP	2,37	0,79	2,26	2,47
	Administrativo	2,71	0,90	2,55	2,88
	Total	2,44	0,80	2,37	2,50
Fator 3	CPRM	2,48	1,00	2,33	2,62
	CPRO	2,43	1,01	2,15	2,71
	CPRL	2,51	1,16	1,93	3,08
	CPESP	2,52	0,95	2,40	2,65
	Administrativo	2,64	0,94	2,46	2,81
	Total	2,52	0,97	2,44	2,60
Fator 4	CPRM	3,04	0,98	2,90	3,18
	CPRO	3,23	0,95	2,98	3,49
	CPRL	2,83	1,09	2,29	3,38
	CPESP	2,99	1,10	2,85	3,14
	Administrativo	2,94	0,93	2,76	3,11
	Total	3,01	1,02	2,93	3,10
Fator 5	CPRM	4,00	0,62	3,91	4,09
	CPRO	4,08	0,61	3,92	4,25
	CPRL	3,89	0,72	3,53	4,25
	CPESP	3,99	0,54	3,92	4,06
	Administrativo	3,92	0,60	3,81	4,03
	Total	3,99	0,59	3,94	4,03

Nota: n. s. = não significativo. Intervalo de confiança 95% (limite inferior e superior respectivamente).

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 6 - Análise de médias da ANCOVA
Distrito Federal – 2010

Variável dependente	Tempo de serviço	Média	Intervalo de confiança 95%	
			Limite inferior	Limite superior
Fator 1	Até 10 anos	2,71	2,59	2,84
	De 11 a 20 anos	2,94	2,84	3,04
	21 anos ou mais	3,18	3,05	3,30
Fator 2	Até 10 anos	2,48	2,35	2,61
	De 11 a 20 anos	2,23	2,12	2,34
	21 anos ou mais	2,12	1,99	2,25
Fator 3	Até 10 anos	2,13	1,97	2,30
	De 11 a 20 anos	2,37	2,23	2,50
	21 anos ou mais	2,65	2,48	2,82
Fator 4	Até 10 anos	2,61	2,38	2,83
	De 11 a 20 anos	3,16	2,98	3,35
	21 anos ou mais	3,43	3,21	3,66
Fator 5	Até 10 anos	3,92	3,84	4,01
	De 11 a 20 anos	4,03	3,96	4,10
	21 anos ou mais	4,12	4,03	4,21

Notas: todas foram significativas, ao nível de $p < 0,05$.

Fonte: Dados da pesquisa.

Essa análise demonstrou que somente o fator 2 (relacionamento conflituoso no trabalho) apresentou diferença significativa, sendo que os policiais que trabalham no expediente administrativo da Instituição policial são os que relataram os maiores conflitos no trabalho, $F(4, 586) = 4,48^{***}$. Os demais fatores não apresentaram diferenças significativas para as unidades policiais.

Por fim, foi realizada uma análise de covariância múltipla (MACOVA) e o teste M de Box indicou que não existe violação das hipóteses de homogeneidades das matrizes de variância-covariância. Os dados dos grupos de policiais fo-

ram analisados tendo os cinco fatores da EIPPM como variáveis dependentes, a variável codificada tempo de serviço (até 10 anos; de 11 a 20 anos e 21 anos ou mais) como variável independente e a variável dicotômica grupos de policiais (oficiais *versus* praças) como covariante.

Os resultados mostraram efeitos multivariados do tempo de serviço, que explicou 4,8% da combinação linear das variáveis dependentes ($F(10, 1184) = 5,375$, $p < 0,000$, l de Wilks = 0,906, $h^2 = 0,048$) no grupo de policiais (oficiais *versus* praças), explicando 11,2% da variância ($F(5, 592) = 13,375$, $p < 0,000$, l de Wilks =

Tabela 7 - Correlações entre os fatores
Distrito Federal – 2010

	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5
Fator 1					
Fator 2	-0,25				
Fator 3	0,76	-0,27			
Fator 4	0,29	-0,19	0,26		
Fator 5	0,41	-0,28	0,36	0,33	

Notas: todas as correlações foram significativas, ao nível de $p < 0,01$.

Fonte: Dados da pesquisa.

0,888, $h^2 = 0,112$. Especificamente, verificaram-se efeitos do tempo de serviço nos cinco fatores que compõem a identidade, esclarecendo respectivamente a cada fator:

- 4,8% da variância do fator 1 (ambiente institucional favorável) ($F(2, 599) = 13,492$, $p < 0,000$, $h^2 = 0,048$);
- 2,8% da variância do fator 2 (relacionamento conflituoso no trabalho) ($F(2, 599) = 7,717$, $p < 0,000$, $h^2 = 0,028$);
- 3,3% da variância do fator 3 (abertura no trabalho) ($F(2, 599) = 9,064$, $p < 0,000$, $h^2 = 0,033$);
- 4,8% da variância do fator 4 (vocação policial) ($F(2, 599) = 13,494$, $p < 0,000$, $h^2 = 0,048$);
- 1,9% da variância do fator 5 (respeito profissional e social) ($F(2, 599) = 5,029$, $p < 0,007$, $h^2 = 0,019$).

Para os efeitos univariados da variável oficiais *versus* praças foram encontradas explicações significativas nos fatores 1, 2 e 3. No fator 1 a explicação foi de 6,6% ($F(1, 599) = 37,950$, $p < 0,000$, $h^2 = 0,00066$); no fator 2 a explicação

foi de 1,1% ($F(1, 599) = 5,801$, $p < 0,016$, $h^2 = 0,00011$) e no fator 3 a explicação foi de 3,9% ($F(1, 599) = 21,656$, $p < 0,000$, $h^2 = 0,039$).

Como se pode verificar na Tabela 6, os homens reportaram menos atitudes negativas em relação ao álcool, mais intenção de uso e mais uso do que as mulheres. Já que essas variáveis estão correlacionadas, foram realizadas análises de variância univariadas com tais variáveis dependentes individualmente, mas os resultados se repetiram.

A análise de correlação de Pearson mostrou que os Fatores estão todos significativamente correlacionados, conforme pode ser observado na Tabela 7.

Discussão das diferenças entre grupos

Conforme relatado anteriormente, foram efetuadas análises de variância *One-Way ANOVA* (FIELD, 2009) para se testar a diferença entre os fatores componentes da identidade profissional do policial militar, sendo utilizadas como variáveis de diferenciação as diferenças entre oficiais e praças, entre soldados e demais policiais (praças excluindo soldados e oficiais), ní-

veis educacionais por faixa (até o ensino médio e graduados e pós-graduados), tempo na Polícia Militar (até 18 anos e mais de 19 anos), comando de policiamento ou unidade administrativa (CPRM, CPRO, CPRL, CPESP e Administrativo). As variáveis critérios utilizados foram os cinco fatores encontrados nas análises fatoriais do estudo de Nascimento e Torres (2010).

A primeira análise utilizou os cinco fatores da identidade, comparando-os com a variável dicotomizada que trata da diferença entre praças e oficiais. Os resultados apontaram diferenças significativas com relação aos fatores 1 (ambiente institucional e profissional favorável) e 3 (abertura no trabalho). No fator 1 foi identificado que os oficiais encontram um ambiente mais favorável, $F(1, 595) = 39,45^{***}$, o que foi novamente verificado ao se comparar o fator 3, ou seja, os oficiais apresentam média mais favorável, $F(1, 595) = 38,05^{***}$. A análise seguinte estabeleceu as diferenças entre a variável soldados e demais policiais (praças e oficiais) e o fator 1 (ambiente institucional e profissional favorável) e o fator 3 (abertura no trabalho) mostraram-se significativos. No fator 1, os demais policiais encontram um ambiente mais favorável, $F(1, 595) = 47,47^{***}$. A análise realizada com o fator 3 mostrou que os demais policiais percebem uma maior abertura no trabalho, em relação aos soldados, $F(1, 595) = 37,84^{***}$.

Tais resultados encontram respaldo no estudo de Pinto (2000), ao tratar do posicionamento hierárquico do indivíduo. Para o autor, as carreiras militares, aqui se inserindo a Polícia Militar, é o único segmento profissional em que o indivíduo encontra seu lugar, no estrato

profissional, plenamente demarcado. Assim, o policial tem a exata noção de quem é superior e quem é subordinado.

A esse respeito, Pinto (2000, p. 102) tece o seguinte comentário:

Este posicionamento tem uma razão lógica, porque numa situação limite se cada um tomar uma decisão, cada um for contestar uma ordem, não haverá organização possível. Para a consecução dos objetivos do trabalho não há dúvidas com relação aos benefícios trazidos. Dúvidas surgem quando volta-se a atenção para o homem, e neste caso mais especificamente, para os praças.

O autor aponta que, nesse sistema, o oficial é preparado para dar ordens e cabe a ele tomar as decisões, ficando em contraponto, e numa análise superficial, o praça preparado para obedecer, para cumprir as ordens, não lhe sendo ofertado o direito de pensar ou questionar as determinações a ele dirigidas.

Com isso, e em virtude do posicionamento hierárquico da instituição Policial Militar, a maior valoração do policial tanto interna quanto externa dirige-se aos papéis desempenhados pelos oficiais e pelos praças graduados, subtenentes e sargentos. Isso leva a um desvirtuamento na maneira como o subordinado se percebe, já que ao seu trabalho é atribuído um valor menor do que ao dos seus superiores hierárquicos, o que atesta os resultados da pesquisa ao apontar que os oficiais e os praças de maior graduação encontram um ambiente mais favorável e com maior abertura no trabalho.

Foi realizada uma análise para os fatores em relação ao nível educacional (até o ensino médio, graduados e pós-graduados), que apresentaram como resultados, com diferença significativa, o fator 2 (relacionamento conflituoso no trabalho) e o fator 4 (vocação policial). No fator 2 foi verificada uma relação favorável com os policiais que apresentam graduação ou pós-graduação, $F(1, 596) = 3,83^*$, enquanto o fator 4 mostrou uma relação mais favorável para os policiais que têm até o ensino médio, $F(1, 596) = 4,80^*$.

Podem ser discutidos os resultados apresentados quando se vislumbra a possibilidade de ascensão social e profissional que a polícia permite a seu servidor. Conforme salienta Pinto (2000), oficiais e praças apresentam diferenças no que se refere a possibilidades de acesso à educação de qualidade. Ressalta o autor que, de um lado, os oficiais, por serem oriundos de classes sociais em melhores situações econômicas, possuem mais condições de investir em sua formação, antes mesmo de escolherem a carreira profissional e, de outro lado, os praças, que advêm de classes mais baixas da população, necessitam, em primeiro lugar, pensar no sustento para depois buscar uma qualificação profissional e educacional.

Com base nessa premissa, tanto oficiais quanto praças, após se estabelecerem profissional e economicamente e buscarem ampliar seus horizontes educacionais, tornam-se mais críticos à rigidez da estrutura a que estão submetido e, então, questionam seus próprios valores e os da organização, o que pode ocasionar um relacionamento mais conflituoso no trabalho. Entretanto, essas relações conflituo-

sas esbarram, algumas vezes, na estrutura que alicerça a Polícia Militar, não necessariamente em relação ao nível de estudo do policial, no entanto, sabe-se que quanto maior o nível intelectual, maior a possibilidade de o policial contestar ordens, propor e mostrar outras formas de realizar determinada atividade.

Por outro lado, a hierarquia, fenômeno presente nas organizações militares como princípio fundamental, além de segmentador, não somente pela divisão entre os postos e as graduações, mas também pela segmentação entre as pessoas, é um aspecto importante para entender a identidade do militar, principalmente por possibilitar o entendimento de como as relações sociais são percebidas e realizadas pelo grupo.

Ao abordar o fenômeno da hierarquia dos controles, Pagés (1987, p. 31) apresenta a organização como “um conjunto dinâmico de respostas e contradições”, em que o poder, mesmo em uma organização eminentemente militarizada e hierarquizada, não está “mais fixo em uma rede de relações hierárquicas interpessoais, mas, encarna o conjunto da organização”, passando o poder em si a ter seu papel em todos os níveis hierárquicos. Isso, ainda conforme o autor, pode ser definido como “a capacidade da organização em submeter os indivíduos a uma lógica”, fazendo com que as regras, as políticas e os dispositivos da organização governem o cotidiano organizacional. Assim, quando se enfoca a temática dos investimentos e dos conflitos inconscientes, estes não são mais retratados nas relações com os chefes, mas sim com a organização.

A questão da vocação, ao contrário, apresenta um peso maior para os policiais que pos-

suem até o ensino médio, levando-se em conta que esses profissionais enfrentaram maiores dificuldades, tanto financeiras como sociais e educacionais, para ingressarem na corporação (PINTO, 2000). Esse policial enxerga a possibilidade de uma escalada social, na qual existem reais possibilidades de ascensão profissional, o que pode ser exemplificado por promoções de soldados a sargento e, em alguns casos, a oficial. Existem casos na PMDF de soldado chegar ao posto de major – oficial superior. Outro aspecto que pode explicar a questão da vocação para policiais que possuem até o ensino médio refere-se à família, pois não é raro encontrar soldados filhos de sargentos, ou mesmo jovens oficiais filhos de praças. Essa escolha normalmente fundamenta-se em um conhecimento prévio do que é a carreira, o que esperar da profissão e o que será enfrentado nos 30 anos de serviço.

Seguindo a análise dos resultados, são encontradas diferenças significativas em quatro dos cinco fatores no que diz respeito ao tempo de serviço na Polícia Militar (até 18 anos e mais de 19 anos). O fator relacionamento conflituoso no trabalho mostrou que os policiais que têm até 18 anos de Polícia são os que apresentam maiores níveis de conflito no trabalho, $F(1, 594) = 11,97^{***}$, justamente por ingressarem numa organização com normas rígidas e construções simbólicas tradicionais, construída sobre uma rígida estrutura hierárquica e disciplinar.

Para os fatores abertura no trabalho e vocação policial, verificou-se que policiais com mais de 19 anos de serviço desfrutaram de maior abertura e vocação, $F(1, 594) = 11,70^{***}$ e

$F(1, 594) = 15,44^{***}$, respectivamente, o que parece razoável, já que trata-se de policiais com maior tempo de serviço e maior vivência institucional. Tal fato leva esses atores a uma maior conscientização dos valores, das normas, das relações e da história da corporação, ou seja, a uma identidade profissional instituída. Soma-se a isso o fato de esses policiais normalmente pertencerem a postos ou graduações superiores da hierarquia, dado o tempo de serviço e a ascensão que a carreira policial militar proporciona, levando à redução dos conflitos nas relações externas e internas da Polícia.

Sobre esse respeito, Sousa (2001, p. 129) faz o seguinte comentário:

Pode-se constatar, finalmente, que os sujeitos mais jovens, ao ingressarem na Instituição hoje, não mais a idealizam tanto, prevalecendo a máxima: a necessidade de emprego não permite a escolha por vocação. Talvez a Polícia Militar não tenha se dado conta dessas transformações ocorridas na relação organização/empregado, em que o vínculo afetivo não mais ocorre, ou, se ocorre, não mais com tanta intensidade.

A última análise realizada apresenta as diferenças referentes à unidade Policial, dividida em cinco grupos (CPRM, CPRO, CPRL, CPESP e Administrativo). No fator 2 (relacionamento conflituoso no trabalho), os policiais que trabalham no expediente administrativo da instituição policial relataram os maiores conflitos no trabalho, $F(4, 586) = 4,48^{***}$. No estudo realizado por Nascimento (2010), foi percebido que os profissionais que se consideram realmente policiais são os que trabalham na rua. Há um claro paradoxo entre real e o prescrito.

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adoid-Castro

O policial que trabalha na rua tem autonomia para resolver as situações com as quais se depara, não tendo que cumprir ordens diretas de seus superiores a todo o momento, mas sim “superar seus próprios limites a cada ocorrência atendida”. (SOUSA, 2001, p. 89). Isso os desvincula das relações conflituosas, visto que na maioria das vezes encontram-se em um estado de prontidão.

Por outro lado, o policial que trabalha no expediente administrativo experimenta cotidianamente relações sociais com superiores, pares e subordinados, além de se encontrar sujeito à hierarquia profissional, às ordens diretas dos superiores, diferente do policial que trabalha na rua que está sobre uma hierarquia mais frouxa em virtude da dinâmica e da especificidade do serviço realizado, aumentando a ocorrência de conflitos. Esses policiais, além de desempenharem bem suas funções administrativas, necessitam atender aos ditos verdadeiros policiais – àqueles que trabalham na rua – que constantemente fazem comentários pejorativos quando não são prontamente atendidos em suas demandas. Os policiais de rua consideram os policiais administrativos como bajuladores e afirmam que eles não trabalham e que deveriam ir para a rua para ver o que é ser um verdadeiro policial. Isso causa uma valorização negativa e um sentimento de inferioridade naqueles que trabalham no setor administrativo.

Considerações finais

Entende-se que o objetivo do presente estudo – testar a diferença entre os fatores componentes da identidade profissional do policial militar e das variáveis sociodemográficas sobre grupos de policiais (oficiais e praças) – foi alcançado, não obstante algumas limitações potenciais levantadas nesta pesquisa, principalmente a falta de estudos sobre a identidade profissional dos policiais, o que impossibilitou comparações com os resultados apresentados neste estudo. Assim, é necessária e urgente a adoção de uma perspectiva psicossocial para o entendimento das ações dos policiais e para o conhecimento de seus atores.

Um importante tópico a ser mencionado é o que trata do aperfeiçoamento da dimensão e dos fatores relativos à identidade profissional. Para futuras pesquisas, seria interessante conhecer qual é a importância de cada um dos atributos da escala que o policial dá para a construção de sua identidade.

Finalmente, diante dos resultados anteriormente descritos, seria interessante realizar estudos longitudinais ou transversais, em que se verifiquem as diferenças entre estas variáveis no decorrer do processo de construção da identidade do policial. Todavia, longe de ser uma abordagem conclusiva da temática, a contribuição deste estudo está em fornecer a um campo ainda iniciante no Brasil dados sobre identidade profissional dos policiais.

1. *Aspirante-a-oficial e cadete foram inclusos na categorização oficiais.*
2. *Englobam cabos, sargentos e subtenentes.*
3. *Comandos de policiamentos regionais (Metropolitano, Oeste, Leste e Comando de Policiamento Especializado) são unidades de coordenação e controle das unidades operacionais da PMDF, entretanto são de natureza administrativa.*

Referências bibliográficas

- ALBERT, S.; WHETTEN, D. A. Organizational identity. **Research in Organizational Behavior**, v. 7, p. 263-296, 1985.
- ÁLVARO, J. L.; GARRIDO, A. **Psicologia social: perspectivas psicológicas e sociológicas**. São Paulo: McGraw Hill, 2006.
- ANCHIETA, V. C. C. **Policia 24 horas: um estudo sobre representação social da violência e identidade entre policiais civis do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado). Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2003.
- ANTAKI, C.; WIDDICOMBE, S. **Identities in talk**. London: Sage Publications, 1988.
- ARIAS, P. G. **La cultura**. Estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia. Quito: Abya-Yala, 2002.
- ASHFORTH, B. E. Role transitions in organizational life: an identity-based perspective. **Academy of Management Review**, v. 26, n. 4, p. 670-672, 2001.
- ASHFORTH, B. E.; MAEL, F. A. Social identity theory and the organization. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 20-39, 1989.
- BAUGNET, L. **L'identité sociale**. Dunod: Paris, 1998.
- BENYON, L. Prefácio. In: BAYLEY, D. H.. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Tradução de R. A. Belmonte. São Paulo: Edusp, 2006.
- BREWER, M. B. On the social origins of human nature. In: McGarty, C.; Haslam, S. A. (Eds.). **The message of social psychology**. Oxford, UK: Blackwell, 1997, p. 54-62.
- BROWN, A. Narcissism, identity and legitimacy. **Academy of Management**, n. 22, p. 643-686, 1997.
- BROWN, A.; STARKEY, K. Organizational identity and learning: a psychodynamic perspective. **The Academy of Management Review**, v. 25, n. 1, p. 102-118, 2000.
- CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CIAMPA, A. C. **A estória do Severino e a história da Severino: um ensaio de psicologia social**. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- CORLEY, K. G.; GIOIA, D. A. Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off. **Administrative Science Quarterly**, v. 49, p. 173-208.
- COSTA, A. T. M. Violências e conflitos intersubjetivos no Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 24, p. 353-365, 2011.
- COSTA, A. T. M.; PORTO, M. S. G. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. **Sociologias**, v. 13, p. 342-381, 2011.
- CUCHE, D. **A noção de cultura em ciências sociais**. Tradução V. Ribeiro. Bauru: Edusc, 1999.
- FAIAD, C.; DELABRIDA, Z. N. C.; NASCIMENTO, T. G. Survey sobre a qualidade do serviço de segurança oferecido pela Polícia Militar segundo proprietários e funcionários de comércio em Brasília. **Psicologia em Pesquisa**, v. 5, p. 77-85, 2011.
- FERDMAN, B. M. Learning about our and others'selves: multiple identities and their sources. In: BOYACIGILLER, N. A.; GOODMAN, R.; PHILLIPS, M. E. (Eds.). **Crossing cultures**. Routledge, New York, 2003.

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Edo Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adoid-Castro

FERNANDES, M. E. R.; MARQUES, A. L.; CARRIERI, A. P. Identidade organizacional e os componentes do processo identificatório: uma proposta de integração. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 7, p. 688-703, 2009.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. Tradução L. Viali. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GALINKIN, A. L.; ZAULI, A. Identidade social e alteridade. In: TORRES, C. V.; NEIVA, E. R. (Orgs.). **Psicologia social: principais temas e vertentes**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

GALVÃO, A. **Os muros (in)visíveis do preconceito: um estudo das representações sociais das pessoas que vivem com HIV/AIDS**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2009.

GELFAND, M. J.; EREZ, M.; AYCAN, Z. Cross-cultural organizational behavior. **Annual Review of Psychology**, n. 58, p. 479-514, 2007.

GIOIA, D. A.; SHULTZ, M.; CORLEY, K. G. Organizational identity, image, and adaptive instability. **Academy of Management Review**, v. 25, n. 1, p. 63-81, 2000.

GIOIA, D. A. From individual to organizational identity. In: WHETTEN, A. D.; GODFREY, P. C. (Eds.). **Identity in organizations**. Building Theory Through Conversations. Sage Publications, USA, 1988, p. 17-31.

HALL, S. (2000). *A identidade cultural na pós-modernidade*. (T. T. Silva; G. L. Louro, Trad.). Rio de Janeiro: DP&A.

HOGG, M. A.; ABRAMS, D. **Social identifications: a social psychology of intergroup relations and group processes**. London: Routledge, 1988.

HUGGINS, M. K. Violência urbana e privatização do policiamento no Brasil: uma mistura invisível. **Cad. CRH**, v.

23, n. 60, p. 541-558, dez. 2010.

HOWARD, J. A. Social psychology of identities. **Annual Review of Sociology**, n. 26, p. 367-393, 2000.

JACQUES, M. G. C. Identidade. In: STREY, M. N. et al. **Psicologia social contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 159-167.

LAURENTI, C.; BARROS, M. N. F. Identidade: questões conceituais e contextuais. **PSI. Revista de Psicologia Social e Institucional**, v. 2, n. 1, p. 37-65, 2000.

MACHADO, H. V. A identidade e o contexto organizacional: perspectivas de análise. **RAC. Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. especial, p. 51-73, 2003.

MONET, J. C. (2001). *Polícia e sociedades na Europa*. São Paulo: EDUSP.

MUNIZ, J. A crise de identidade das Polícia Militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**. v. 1, p. 177-198, 2001.

NASCIMENTO, T. G. **Polícia: uma identidade em discussão: construção, validação e aplicação de um instrumento**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Universidade de Brasília, 2010.

NASCIMENTO, T. G.; TORRES, C. V. Construção, validação e aplicação de uma escala de identidade profissional Policial Militar. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE PSICOLOGIA ORGANIZACIONAL E DO TRABALHO. **Anais...** São Bernardo do Campo: Universidade Metodista, v. 1, 2010.

NASCIMENTO, T. G.; TORRES, C. V.; PIMENTEL, C. E. Evidên-

cias de validade e precisão da escala de atitudes frente à polícia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, p. 42-56, 2011.

OLIVEIRA, A. F. Identificação organizacional. In: SIQUEIRA, M. M. M. (Ed.). **Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão**. Porto Alegre: Artmed, 2008, p. 179-188.

PAGÈS, M. **O poder das organizações**. São Paulo: Atlas, 1987.

PEIXOTO, B. T.; LIMA, R. S.; DURANTE, M. O. Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 13-21, 2004.

PINTO, R. J. V. M. **Trabalho e identidade: o eu faço construindo o eu sou**. Dissertação (Mestrado). Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2000.

PRATT, M. G.; FOREMAN, P. O. The beauty of and barriers to organizational theories of identity. **Academy of Management Review**, v. 25, n. 1, p. 141-152, 2000.

READE, C. Dual identification in multinational corporations: local managers and their psychological attachment to the subsidiary versus the global organization. **International Journal of Human Resource Management**, v. 12, n. 3, p. 405-424, 2001.

ROCHA, C. B.; SILVA, J. R. G. Identificação de funcionários com empresa pública no contexto de mudanças: o caso Finep. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 41, p. 685-706, 2007.

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2006.

RUANO-BORBALAN, J. **L'Identité: l'individu, le groupe, la société**. Paris: Éditions Sciences Humaines, 1998.

SAINSANLIEU, R. L'identité au travail: une expérience partagée. In : FRANCFORT, J. et al. **Les mondes sociaux de l'entreprise**. Paris: Sociologie Économique, 1995.

_____. **Identité au travail les effets culturels de l'organisation**. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1977.

SCOTT, T.; LANE, L. A stakeholder approach to organizational identity. **Academy of Management Review**, v. 25, n. 1, p. 43-62, 2000.

SILVA, L. A. M. 'Violência urbana', segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Cad. CRH**, v. 23, n. 59, p. 283-300, 2010.

SOUSA, R. R. **Os processos de construção da identidade no trabalho do policial militar na atividade de policiamento ostensivo em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

SUMNER, W. G. **Folkways**. A study of the sociological importance of usages, manners, customs, mores and morals. Boston, Ginn, 1906.

TAJFEL, H. (Ed.). **Differentiation between social groups: studies in the social psychology of intergroup relations**. New York: Academic, 1978.

_____. **Human groups and social categories**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

_____. **Grupos humanos e categorias sociais: estudos em psicologia social**. Tradução L. Amâncio. Lisboa: Livros Horizonte, v. I, 1982.

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Edo Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adoid-Castro

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Edo Castro Lucas de Sousa,
Daniele Alcantara Nascimento e Breno Giovanni Adaid-Castro

_____. **Grupos humanos e categorias social:** estudos em psicologia social. Tradução L. Amâncio. Lisboa: Livros Horizonte, v. II, 1983.

TAJFEL, H.; TURNER, J. C. An integrative theory of intergroup conflict. In: AUSTIN, W. G. WORCHEL, S. (Orgs.). **The social psychology of intergroup relations.** Monterey: Brooks, 1979.

VAN DER ZEE, K.; AT SMA, N.; BRODBECK, F. The influence of social identity and personality on outcomes of cultural

diversity in teams. **Journal of Cross-Cultural Psychology**, v. 35, p. 283-303, 2004.

VAN DICK, R. Identification in organizational contexts: linking theory and research from social and organizational psychology. **International Journal of Management Reviews**, v. 3, n. 4, p. 265-283, 2001.

WHETTEN, A. D.; GODFREY, P. C. **Identity in organizations:** building theory through conversations. London: Sage Publications, 1998.

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adaid-Castro

Resumen

Identidad en el trabajo e influencia de aspectos sociodemográficos: un estudio de la diferencia entre grupos de policías militares del Distrito Federal

Este estudio tuvo como objetivo principal comprobar la diferencia entre los factores componentes de la identidad profesional del policía militar y de las variables sociodemográficas sobre grupos de policías (oficiales y soldados), por medio de un análisis de variancia. Para alcanzar este objetivo, se contó con la participación de 600 policías militares del Distrito Federal, con edad media de 38,1 años ($DP = 7,20$). Los participantes respondieron a la Escala de Identidad Profesional Policial Militar (EIPPM) (NASCIMENTO; TORRES; 2010). Los resultados demostraron que la identidad profesional y los factores que la constituyen están correlacionados con variables como sexo, puesto o graduación, nivel educativo, estado civil, tipo de vivienda, número de dependientes, edad, unidad en que trabaja, tiempo en la Policía Militar, tiempo en el puesto o en la graduación y tiempo desde el último curso de especialización. Estos hallazgos se discuten en función de las congruencias entre las características descriptoras de los constructos.

Palabras clave: Identidad profesional; Policía Militar; Oficiales; Soldados.

Abstract

Identity in Work and the Influence of Sociodemographic Aspects: A Study of Differences between Groups of Military Police in the Federal District, Brazil

The main objective of this study was to test the difference between factors comprising the Professional Identity of the Military Police and of sociodemographic variables for different groups of law enforcement agents (officers and lower ranks), using variance analysis. In order to attain this goal, the study included 600 military police officers in the Federal District, with an average age of 38.1 ($SD = 7.20$). Participants answered the Military Police Professional Identity Scale (Escala de Identidade Profissional Policial Militar—EIPPM: Nascimento; Torres, 2010). The results showed that professional identity and the factors comprising it correlate to such factors as sex, rank or position, level of schooling, marital status, type of dwelling, number of dependents, age, unit in which serving, length of career within the Military Police, how long an individual has been in their present job or rank, and when they last took a specialization training course. These findings are discussed in light of congruencies between the descriptive features of the constructs.

Keywords: Professional Identity; Military Police; Officers; Lower Ranks.

Data de recebimento: 03/11/2012

Data de aprovação: 11/06/2013

Identidade no trabalho e a influência de aspectos sociodemográficos: um estudo da diferença entre grupos de policiais militares do Distrito Federal

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio Vaz Torres, Eda Castro Lucas de Sousa, Daniele Alcântara Nascimento e Breno Giovanni Adaid-Castro

Transformações urbanas, dinâmicas criminais e ações preventivas

André Zanetic

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), consultor e pesquisador nas áreas de violência, criminalidade, segurança e gestão de políticas públicas. Foi coordenador de Análise e Planejamento da Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo, consultor do escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Visiting Scholar no Criminal Justice Program na Rutgers University (USA), consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pesquisador junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública — Senasp/Ministério da Justiça.

andrezanetic@gmail.com

Resumo

Este artigo apresenta brevemente algumas teorias acerca das relações específicas existentes entre as dinâmicas sociais, econômicas e urbanas e seu impacto sobre as questões relativas à segurança, que emergiram a partir da segunda metade do século XX até o início deste século, e que estão interconectadas também à relação intrínseca entre as articulações dos agentes de segurança e as práticas preventivas e de controle do crime por eles desenvolvidas. Procura-se mostrar como certas abordagens analíticas sobre os problemas podem se traduzir em grande potencial para o desenvolvimento de práticas preventivas eficazes, se bem adequadas aos contextos analisados. Ao final do artigo, são enfatizadas as teorias que privilegiam a compreensão e as modificações das características ambientais e urbanas, como as perspectivas desenvolvidas pela linha da prevenção situacional do crime.

Palavras-Chave

Segurança pública; Criminalidade; Violência; Prevenção.

Muitos são os fatores que podem se relacionar positivamente com a incidência de ocorrências criminais, a depender das características (sociais, culturais, econômicas) tanto dos ambientes quanto das populações em questão. Conhecer a fundo estas dimensões e estabelecer as conexões entre esses diferentes aspectos na busca pela articulação das melhores práticas de prevenção do crime é, portanto, prática fundamental para a consecução de ações efetivas de resolução dos problemas.

Embora atualmente seja frequente, em instituições de segurança pública como as brasileiras e em outras organizações correlatas que atuam sobre as dinâmicas do crime e da violência, que se fale sobre estratégias de planejamento e processos de gerenciamento das ações e das políticas, é notável a pequena escala em que ainda ocorrem práticas concretas de utilização de ferramentas analíticas e do arcabouço teórico voltados para a produção de políticas públicas para a área, entre as diferentes organizações do setor.

Neste artigo, são apresentadas, brevemente, algumas teorias acerca das relações específicas existentes entre as dinâmicas sociais, econômicas e urbanas e seu impacto sobre as questões relativas à segurança, que emergiram a partir da segunda metade do século XX e que estão interconectadas também à relação intrínseca entre as articulações dos agentes de segurança

e as práticas preventivas e de controle do crime por eles desenvolvidas. Procura-se mostrar como certas abordagens analíticas sobre os problemas podem se traduzir em grande potencial para o desenvolvimento de práticas preventivas eficazes, se bem adequadas aos contextos analisados. Ao final do artigo, são enfatizadas as teorias que privilegiam a compreensão e as modificações das características ambientais e urbanas, como as perspectivas desenvolvidas pela linha da prevenção situacional do crime.

O universo das escolhas racionais e o crime

Embora, como ressalta Ehrlich (1996), a persistência das atividades ilegais no decorrer da história da humanidade e as regularidades que estas possuem em relação a suas variações temporais e espaciais já tenham, há muito tempo, chamado a atenção dos economistas (incluindo nomes como Adam Smith e Jeremy Bentham), a conexão com o tema por meio do uso das modernas análises econômicas só se iniciou de fato a partir dos anos 1960, sobretudo com os trabalhos do economista Gary Becker. Com Becker, as análises criminais do ponto de vista econômico foram enriquecidas com a perspectiva de que o indivíduo que comete um crime – assim como qualquer pessoa em relação às opções apresentadas pelo mercado legal – realiza escolhas que são pautadas pelo cálculo de custo-benefício (ou seja, responde a “incentivos”). Essas escolhas podem ocorrer em função: do leque de opções exis-

tentes do mercado ilegal de ações; dos riscos relativos à possibilidade de ser capturado e das punições existentes; e das opções do mercado legal de ações que também lhe apresenta oportunidades (BECKER, 1968).¹

Os aspectos relacionados ao crime passam, sob esta perspectiva, a serem explicados em termos de análises de otimização e equilíbrios de mercado, ampliando o rol de explicações possíveis relativas ao campo das dinâmicas criminais, até então marcadas pelas explicações de natureza relacionada aos seus fatores sociais e ambientais (e seus determinantes), de forma independente dos aspectos individuais observados do ponto de vista econômico. Nesse sentido, é possível compreender, por exemplo, a dinâmica criminal como um “mercado” em que “ofensores, vítimas potenciais, compradores de produtos e serviços ilegais e as autoridades policiais se comportam, conjuntamente, de acordo com as regras de otimização de comportamento”, e que esses atores “formam expectativas sobre as oportunidades relativas legítimas e ilegítimas, incluindo a severidade e certeza da punição, baseadas nas informações disponíveis” (EHRlich, 1996, p. 45), de forma que tanto as expectativas subjetivas quanto as oportunidades objetivas possam, nesse modelo, serem vistas em conjunto. Ressalta-se, sobretudo com base nessas perspectivas desenvolvidas por Becker, Ehrlich e outros economistas entre o final dos anos 1960 e início dos 1990, o fato de que os aspectos relacionados ao custo do crime para o criminoso (como a probabilidade de sua captura e a penalização correspondente) são diretamente afetados também pelas ações públicas e privadas direcionadas à ampliação das possibilidades de proteção diante das perspectivas da ocorrência das ações criminosas.

A essa discussão, os economistas prosseguem com um longo e interessante debate acerca da propensão a essa interferência, pública e privada, por meio do uso de artifícios de proteção capazes de ampliar o custo do crime e, conseqüentemente, reduzir sua ocorrência, problematizando e construindo novos modelos explicativos destas relações. Esses modelos incluem aspectos como: a “tolerância” que proprietários, indivíduos e demais responsáveis por bens e espaços têm com relação ao crime (que pode afetar diretamente o nível de ampliação de artifícios de proteção e, conseqüentemente, a “demanda” existente para o crime); as motivações e incentivos que levam as polícias à ampliação de sua capacidade protetiva; e aspectos relacionados ao rol de perspectivas de ações políticas de prevenção e controle do crime em termos da eficiência por elas proporcionada (tanto em relação às ações voltadas para a valorização da “demanda legal” de oportunidades, que potencialmente poderia levar à redução das escolhas, por parte dos potenciais criminosos, das oportunidades ilegais, quanto no que se refere às ações voltadas para a diminuição da probabilidade de ocorrência do crime por meio do incremento de fatores protetivos e da ampliação de seu custo).

O debate sobre essa questão é marcado por variadas e muitas vezes antagônicas perspectivas. Na visão de Ehrlich, por exemplo, há uma grande confusão acerca das formas de incentivos possíveis para a redução da probabilidade das ocorrências criminais. Tende-se, por um lado, a se pensar que esses incentivos correspondem apenas aos chamados “incentivos negativos” relacionados aos aspectos punitivos e de ação policial, enquanto, na realidade, os

fatores “positivos”, como as melhorias em relação aos aspectos educacionais e redução de desigualdades, representam perspectivas de fato bastante promissoras quanto a essa possibilidade de redução da “eficácia marginal” relativa à redução de escolhas relacionadas ao crime. Por outro lado, há uma visão também errônea de que as perspectivas punitivas e policiais não são necessárias porque estas não reduzem os crimes, sendo que as evidências empíricas dizem o contrário – tanto esses incentivos quanto os aspectos positivos exercem efeito dissuasório importante sobre os ofensores (EHRlich, 1996; EHRlich; BECKER, 1972).

Convergência de tempo e espaço

No entanto, como afirma Marcus Felson (1986), “as pessoas fazem escolhas, mas elas não podem escolher as escolhas que estão disponíveis para elas”. Preocupado em aprofundar a compreensão sobre os fatores que constroem o leque de escolhas disponíveis para os indivíduos com relação às atividades criminais, o autor desenvolveu, em conjunto com o sociólogo Lawrence Cohen (COHEN; FELSON, 1979), a chamada “abordagem das atividades de rotina” (*routine activity approach*). Partindo de uma ideia consideravelmente simples (a de que um crime, para ocorrer, necessita da convergência, no tempo e no espaço, do alvo potencial, de um “ofensor” motivado e da ausência de “guardiões” capazes de evitar o evento), construída a partir de um longo estudo acerca da relação entre diferentes tipos de comportamento, usos do tempo e atividades em relação às ocorrências criminais, os autores configuraram uma potente abordagem analítica capaz de dar nova luz sobre a questão da influência que mudanças nas dinâmicas sociais podem ter no

sentido de alterar as oportunidades, em determinado território, para a ocorrência de crimes.

Em vez de se preocupar com os fatores que fazem com que um indivíduo passe a cometer crimes ou com as escolhas que ele fez (uma vez que, aqui, se está considerando um ofensor *motivado*, que já realizou sua escolha), o ponto em questão corresponde aos fatores que criam a convergência – espacial e temporal – entre os elementos necessários à ocorrência do crime. É por isso, por exemplo, que políticas do estilo “fecha-bar”, se bem adaptadas e desenvolvidas com apoio da população que a legitima, podem ser eficazes na contenção de crimes como os homicídios. Se, no nível “micro”, portanto, a questão é a convergência entre um indivíduo decidido a cometer um crime, um alvo cobijado e a inexistência de algo (ou alguém) que possa evitar a concretização dessas ações, no nível “macro”, a questão recai sobre os processos estruturais da sociedade que podem aumentar ou diminuir essas convergências. Cabe dizer que esse “guardião” ao qual se refere Felson diz respeito a uma grande variedade de pessoas ou objetos capazes de evitar um crime, podendo ser um vizinho, parentes, policiais, alarmes, agentes de segurança privada, transeuntes e assim por diante, que estejam presentes na hora e local da ação, não sendo, portanto, apenas policiais ou seguranças. Os “alvos” da ação, por sua vez, podem ser tanto pessoas quanto objetos que sejam almejados pelo “ofensor”.

Mesmo que tratando especificamente do contexto norte-americano, os trabalhos dos autores podem ser estendidos para outros contextos sociais e urbanos, sendo um parâmetro de grande importância para a problemática da

segurança aqui analisada. A abordagem das atividades de rotina fez, portanto, um importante deslocamento analítico, ao focalizar os aspectos relacionados ao crime não apenas nas características pré-concebidas (socioeconômicas, demográficas e psicológicas), mas sim na organização espaço-temporal das atividades sociais presentes no cotidiano das cidades e sendo, portanto, interpretado como parte constituinte da ampla ecologia da vida diária, cuja variação está diretamente relacionada a mudanças diversas nas atividades legais e corriqueiras. Nesse sentido, mesmo com a proporção de ofensores ou alvos permanecendo estáveis em uma comunidade, mudanças nas atividades de rotina podem alterar a probabilidade de sua convergência no espaço e no tempo, criando mais oportunidades para o crime ocorrer.

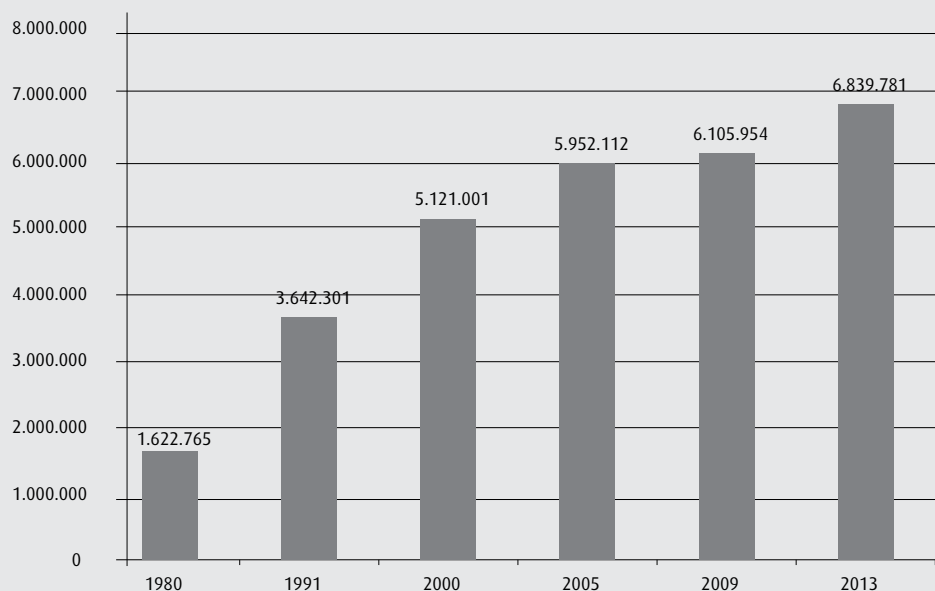
Uma das constatações feitas pelos autores a partir de seus estudos, por exemplo, foi que a grande mudança ocorrida nas atividades de rotina nos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra, com as pessoas estando mais tempo longe de suas casas (por exemplo, com as mulheres trabalhando em maior número), aumentou a probabilidade de os “ofensores” encontrarem os “alvos” de crimes “desprotegidos” com maior frequência. Isso teria ocorrido de diversas formas: casas teriam ficado desprotegidas com maior frequência durante o dia e à noite; mais pessoas presentes em espaços públicos à noite, em locais “não-supervisionados”; e assim por diante. Outras mudanças também foram apontadas pelos autores, demonstrando, por exemplo, como a ampliação dos rendimentos das famílias era capaz de aumentar a ocorrência de crimes, com mais bens de valor estando em circulação, e como as distâncias cada vez maiores que as

pessoas passaram a percorrer ao longo dos dias também atuavam enquanto fator de ampliação das oportunidades, reunindo também aspectos relacionados às variações temporais e espaciais (COHEN; FELSON, 1979).

É interessante notar também que, quase simultaneamente a estas descobertas realizadas por Cohen e Felson, outro grupo de pesquisadores desenvolveu uma linha analítica similar acerca da observação desses aspectos, chamada de “teoria dos estilos de vida” (HINDELANG et al., 1978). A partir de informações coletadas por algumas pesquisas de vitimização, os autores notaram que certas pessoas – como, por exemplo, jovens do sexo masculino – eram mais prováveis de serem vitimadas, levando os autores a teorizar que certos grupos da sociedade, em função do estilo de vida que levavam (algo similar às “atividades de rotina”), aumentavam consideravelmente sua exposição ao risco de vitimização.

Organizando a questão a partir desses aspectos, os autores equacionaram a forma com que a constituição de novos espaços e modelos de vida social está diretamente relacionada com a criação das oportunidades para o crime em situações específicas, bem como com as inovações em estratégias de prevenção que passam também a fazer parte dos ambientes. Além de significarem uma importante descoberta no que tange ao campo das diferentes teorias criminológicas, essas considerações acerca das mudanças no panorama de processos e vida social também ajudam a compreender a proliferação da procura por variados recursos e métodos de proteção, especialmente nas grandes cidades, ao mesmo tempo que trouxeram

Gráfico 1 - Veículos cadastrados no Detran Município de São Paulo 1980-2013



Fonte: Departamento Estadual de Trânsito – Detran.

novas perspectivas e elementos para tais análises, como as noções de risco e oportunidade.

A proliferação, cada vez em maior escala, dos espaços privados abertos ao público é particularmente importante para essas mudanças, configurando a tendência de as pessoas passarem a permanecer cada vez mais tempo em lugares que são protegidos por entidades não-estatais de policiamento, em vez de lugares em que o policiamento é público. Por sua vez, a proliferação desses espaços pode ser visualizada como decorrência de um longo processo de gradual substituição dos “agrupamentos comunitários”, espaços em que os locais de trabalho, estudo, comércio e lazer se situavam em áreas significativamente próximas, para os mo-

delos das grandes cidades modernas, esparsas e diversificadas, em que as moradias, as áreas de negócios, os centros comerciais e industriais e os diferentes espaços de lazer estão situados em pontos cada vez mais distantes, conectados pelas ruas e avenidas por onde os automóveis percorrem diariamente grandes distâncias (FELSON, 1987).²

Com relação a isso, observam-se, por exemplo, as marcas desse processo também em grandes cidades brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte, ainda que aqui este processo tenha ocorrido de forma efetiva algum tempo depois. No Gráfico 1, verifica-se que a frota de automóveis na cidade de São Paulo segue processo de grande crescimento,

tendo mais que quadruplicado nas últimas três décadas.² O aumento do número de estabelecimentos empresariais e da administração pública, escolas e universidades, condomínios residenciais e espaços comerciais, como os *shopping centers*, também demonstra claramente essas transformações na cidade de São Paulo, assim como em outros centros urbanos.

Prevenção situacional

É importante salientar que a constatação destas dinâmicas abre espaço também para a criação e intensificação de modelos de prevenção criminal a qual se convencionou a chamar de “prevenção situacional”. A percepção de que diferentes dinâmicas alteram as oportunidades de crime e de que o crime não possui distribuição aleatória, mas sim relativa a essas dinâmicas e às oportunidades geradas levou, conseqüentemente, à constituição de políticas preventivas focalizadas, que têm aparecido em diversos contextos como peça fundamental para obtenção de resultados satisfatórios de redução de problemas relacionados ao crime. Nessa concepção, mais importante do que transformar indivíduos, o que é extremamente difícil, é dificultar a possibilidade de que os crimes ocorram, buscando para tanto articular setores do governo e da sociedade para se efetivar o controle da incidência de problemas criminais específicos, trabalhando em fatores como a ampliação dos recursos de proteção e vigilância, reduzindo a motivação dos ofensores e a disponibilidade e visibilidade de alvos. Nesse sentido, não faltam exemplos em diversos países de fortalecimento de ações em zonas de alto risco e da prevenção desenvolvida em projetos “ambientais”, com ampliação da participação de outros setores da sociedade atuando

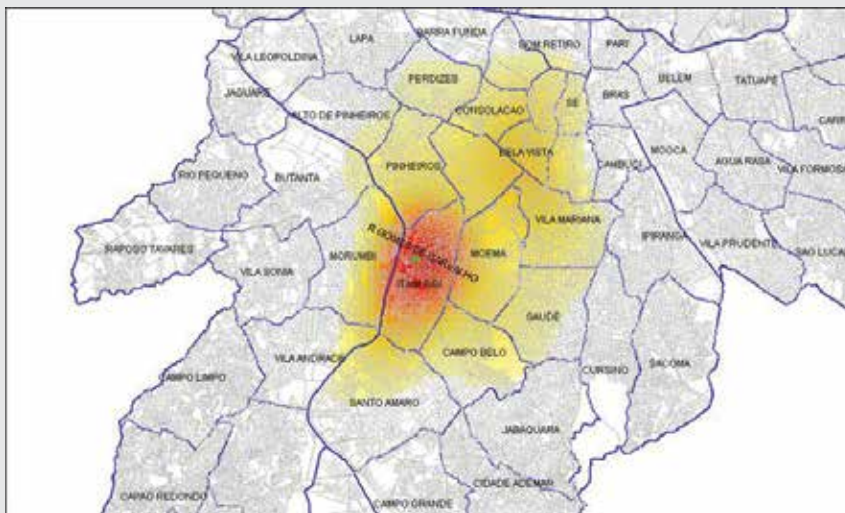
nas estratégias de prevenção do crime, para além do sistema de justiça criminal.

Em uma cidade como São Paulo, por exemplo, é possível identificar diferentes padrões de concentração espacial das ocorrências, por meio da geocodificação dos crimes no mapa da cidade; note-se, nas Figuras 1 e 2, que reportam alguns crimes patrimoniais em São Paulo, como há também diferenças importantes em relação ao tipo de crime e objetos subtraídos.³

As Figuras 1 e 2 mostram a semelhança entre determinados tipos de crimes patrimoniais (ao menos de *notebooks* e estabelecimentos comerciais) com relação à sua distribuição pelos espaços. Ambos se concentraram, em 2010, na região central da cidade de São Paulo e adjacências, que são áreas em que há maior volume de atividades comerciais e também grande circulação de bens portáteis, especialmente em horários comerciais (distritos da Sé e República, atingindo também imediações da zona oeste, como o distrito de Pinheiros, e da zona sul, na Vila Mariana, Moema, Itaim Bibi e Morumbi). Notam-se também algumas diferenças específicas relativas a cada um dos problemas visualizados, como a maior dispersão no caso dos roubos em estabelecimentos comerciais, abrangendo distritos como a Lapa e a Vila Guilherme (locais onde há também grande presença de atividades comerciais e galpões para depósito de mercadorias), Tatuapé e Barra Funda, bem como uma concentração mais forte nos distritos da Sé, República e Bela Vista (manchas mais escuras).

Quando detalhadas algumas localidades específicas, é possível ter uma visão ainda mais circunscrita acerca das ruas e avenidas que

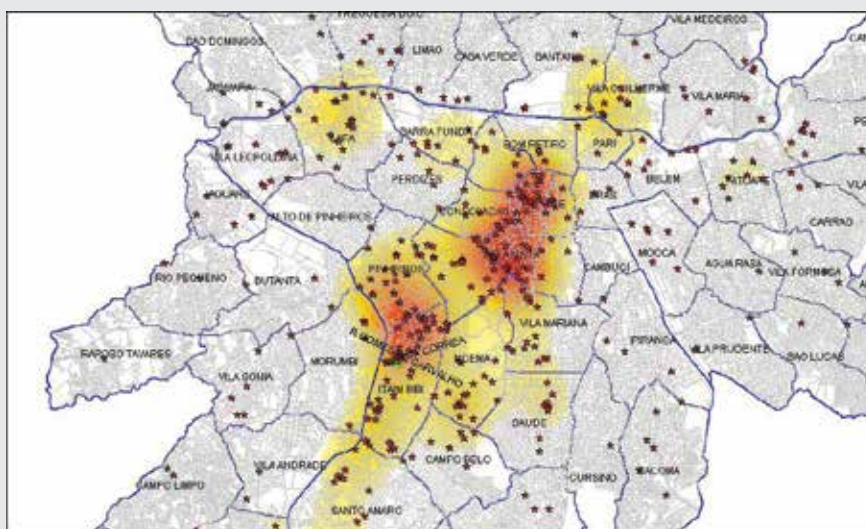
Figura 1 - Roubos de notebooks - Município de São Paulo – 2010



Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP/SP.

Nota: As manchas no mapa representam as áreas com maior concentração de crimes no período, tornando-se mais escuras nas áreas de maior concentração.

Figura 2 - Furtos em estabelecimentos comerciais - Município de São Paulo – 2010



Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP/SP.

Nota: As manchas no mapa representam as áreas com maior concentração de crimes no período, tornando-se mais escuras nas áreas de maior concentração. As estrelas representam os locais exatos de ocorrência dos crimes.

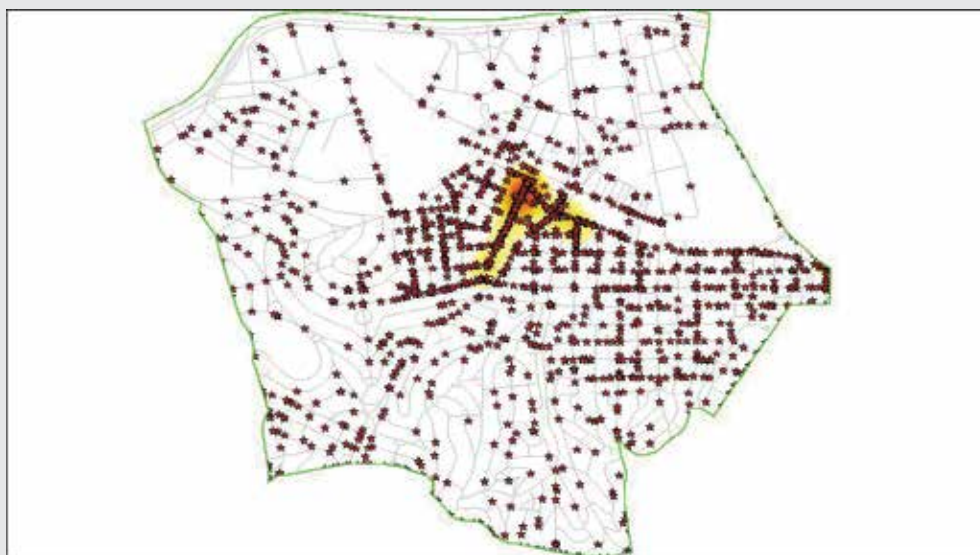
tendem a concentrar as ocorrências, enquanto outras se mantêm mais afastadas de problemas registrados nas delegacias. Nas Figuras 3, 4 e 5, é considerado o total de furtos em alguns distritos da capital paulista.

Com relação aos *notebooks*, o crime ocorre principalmente nos dias de semana, quando as pessoas transportam o equipamento para o trabalho ou estudo, diminuindo geralmente às sextas-feiras. A faixa de horário, por sua vez, é mais frequente ao final da tarde e começo da noite (das 16:00 às 20:00). Esses crimes, por sua vez, têm perfil significativamente diferente daqueles contra a pessoa, como, por exemplo, os homicídios. Estes últimos se concentram aos finais de semana

e à noite, em proporção significativamente maior nos distritos periféricos da capital.

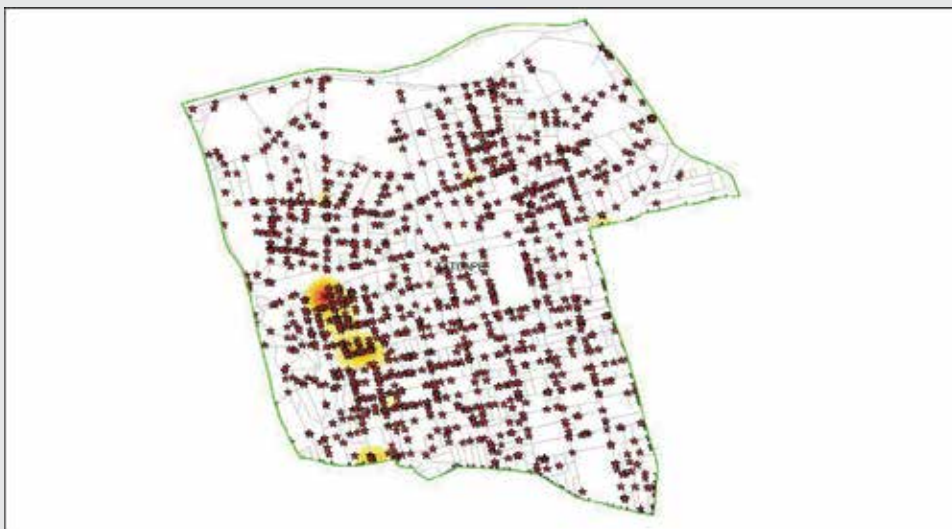
É comum que, ao se pensar em crime, os fatos que vêm à mente se relacionem muito mais às ocorrências de grande impacto e de grande destaque nos meios de comunicação do que aos eventos mais comuns e ordinários, que, embora possam ter também impacto importante, não costumam ser destacados e comentados, mas que constituem os problemas que moldam o dia-a-dia dos desafios relacionados à segurança. Em espaços como as universidades, por exemplo, os problemas mais comuns se resumem aos furtos de veículo e aos roubos à mão armada (por exemplo, roubos de bicicleta). Em *shopping centers*, assim como em

Figura 3 - Total de furtos no distrito da Lapa - 2010



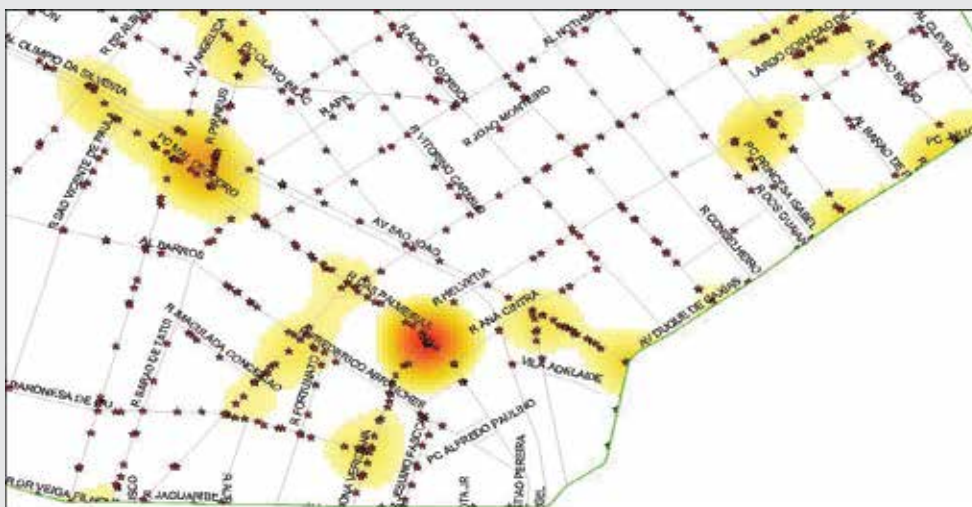
Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP/SP.

Figura 4 - Total de furtos no distrito do Tatuapé – 2010



Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP/SP

Figura 5 - Total de furtos no distrito de Santa Cecília – 2010



Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP/SP

lojas e supermercados, os furtos de objetos são as ocorrências mais frequentes, e assim por diante.

Os espaços, por sua vez, também não se distribuem de forma aleatória pelas cidades, o que caracteriza a ampla diversificação e diferentes concentrações de atividades econômicas e estabelecimentos diversos nos centros urbanos, influenciada também pela construção histórica e características socioeconômicas de seus bairros. Assim como há diversidade de distribuição dos diferentes espaços pelo território das cidades, o mesmo ocorre com a circulação das pessoas em suas diferentes áreas, circulação esta que depende das distâncias entre suas moradias e seus locais de trabalho, educação e lazer e dos diferentes horários de atendimentos a essas atividades. Esses aspectos influenciam diretamente nas dinâmicas ressaltadas, que irão construir as situações em que há maior oportunidade de efetivação dos eventos criminais.

Em todos os exemplos fica claro que cada tipo de crime segue uma lógica própria, se articula com perfis distintos tanto de autores quanto de vítimas e têm sua oportunidade ampliada ou reduzida dependendo de diferentes contextos e fatores capazes de oferecer ou não impedimentos suficientes à ocorrência de cada ação. A compreensão e exemplificação desses aspectos, portanto, são essenciais para o entendimento dos fenômenos aqui em discussão, tanto no sentido da absorção dos fatores cognitivos que resultaram na ampliação dos aspectos protetivos em atuação, e que atuam no sentido de transformar os diversos elementos que compõem o policiamento e demais formas de atuação frente ao fenômeno, como na identificação do impacto que as interações

entre esses diferentes agentes em atuação têm sobre o exercitamento das práticas e da concretização de seus objetivos (que implica, a partir da ampliação dos custos do crime, a redução da probabilidade de sua ocorrência).

Partindo dessas correntes teóricas, uma das principais teorias que têm aplicado princípios da escolha racional e das estruturas de oportunidades à organização do ambiente é a chamada teoria das “janelas quebradas” (*broken windows*), desenvolvida pelos sociólogos Wilson e Kelling (1982). Em síntese, “*broken windows*” designa uma teoria que explora a relação entre aspectos da desorganização do espaço urbano. Ao se falar em desordem urbana (*urban disorder*), neste âmbito, na realidade está se referindo ao controle de aspectos físicos degradados do cenário urbano (tal qual problemas de iluminação, veículos abandonados, entulho abandonado em locais impróprios ou barulho em horário inadequado). De acordo com a teoria, o controle desses aspectos de desordem é capaz de reduzir as probabilidades de ocorrência do crime em uma região específica, ao transmitir a possíveis detratadores os sinais de que a população cuida e se preocupa com o que está ocorrendo no bairro onde vivem, reduzindo a atratividade do espaço para o desenvolvimento de ações criminosas.

Outro arcabouço teórico fundamental neste enfoque que está sendo tratada a questão da prevenção do crime e da violência é a chamada prevenção situacional. Também fundamentada em princípios das teorias dos crimes de oportunidade e da escolha racional, esta linha teórica preconiza a importância das variáveis

ambientais como determinantes na prevenção. As explicações proporcionadas por esse tipo de teoria, que ganharam força principalmente a partir dos anos 1990, procuraram abrir um novo caminho para a compreensão dos fenômenos dos crimes e violências, até então muito mais voltadas ao entendimento dos aspectos biológicos, psicológicos e sociológicos que levavam as pessoas a cometerem crimes.

Passa-se aqui a compreender o contexto em que o crime ocorre e as variáveis que estão em jogo nos diferentes momentos em que ele ocorre, justificando o caráter “situacional” desse tipo de abordagem e, conseqüentemente, das ações que podem ser proporcionadas por meio desse tipo de compreensão. O foco dessas ações está, sobretudo, em possibilitar a construção de estratégias capazes de evitar as condições que aumentam o risco de que o crime ocorra, uma vez tendo sido diagnosticados os fatores do ambiente que se relacionam à maior propensão de ocorrência dessas ações. No caso dos homicídios, por exemplo, podem entrar em cena aspectos como a importância da iluminação eficaz de ambientes, o controle da concentração de contextos em que o crime ocorre (como, por exemplo, a já citada concentração de bares em determinados locais), o controle por horários e dias da semana, o controle dos chamados “fatores criminógenos” (armas de fogo, abuso de álcool, etc.), e assim por diante.

Outra corrente, a chamada prevenção do crime por meio do *design* ambiental – CPTED (*crime prevention through environmental design*), pode também ser visualizada nesse arcabouço das formas de prevenção situa-

cional do crime, explorando, de forma mais enfática e sistemática, os aspectos urbanísticos e de *design* do ambiente na prevenção do crime. Mais recentemente, adeptos da CPTED têm passado a incorporar também variáveis ditas “estruturais” em suas teorias e realização de projetos, tais como os aspectos socioeconômicos, culturais, comunitários e psicológicos que, em um primeiro momento, haviam sido postos de lado pelo privilegiamento dos aspectos urbanos. Assim, a construção prática das estratégias de ação preconizadas por esta linha passa a estar cada vez mais em sintonia com os aspectos contextuais e estruturais mais amplos dos locais e das comunidades em que são implementados, fortalecendo sua própria efetividade.

Considerações finais

As perspectivas de ação sobre as dinâmicas criminais que orbitam no campo da prevenção situacional têm suas raízes nas teorias econômicas da escolha racional e nas correntes teóricas relativas aos aspectos de convergência dos eventos no tempo e no espaço (também conhecidas como “teoria das atividades de rotina”). Estas perspectivas (entre as quais se situa também a CPTED) configuram-se como ferramentas diretamente aplicáveis como ação ou política institucional pelos diferentes agentes que atuam na prevenção do crime, construindo um rol bastante diversificado de estratégias a serem postas em prática.

Este artigo não pretende, como é evidente, esgotar as perspectivas existentes para se lidar com esses problemas, mas cabe ressaltar que há uma importante razão para destacá-las. Como já colocado por alguns autores,

perspectivas como a CPTED e outras ações que utilizam princípios da prevenção situacional têm alcançado resultados bastante satisfatórios em relação a seus objetivos. Ações como essas abrem importantes caminhos de inovação no campo das ações de segurança pública voltadas ao maior envolvimento populacional, com a eventual participação das comunidades e o envolvimento de atores institucionais para além dos órgãos tradicio-

nais das instituições de segurança, podendo se articular em conjunto com elas ou para além delas, a depender das ações desenvolvidas. É o caso, por exemplo, de políticas reunindo organismos locais, empresas e órgãos públicos que foram construídas nas cidades de Bogotá e Nova York a partir dos anos 1990, e que continuam como referência fundamental para a gestão criativa de políticas para a área.

-
1. *Pode-se observar, inclusive, que os automóveis e a sua proliferação e popularização exercem papel de grande importância nesse processo, tornando possível essa grande dispersão pelos territórios urbanos, e nesse sentido, possibilitando também a pulverização da organização comunitária "ecológica" que até então constituía o modelo mais comum de formação das cidades.*
 2. *De acordo com projeção do Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo, o município possui atualmente (fevereiro/2013) 6.839.781 veículos licenciados (somando-se os automóveis, que correspondem à maior parcela (4,99 milhões), motos, ônibus, camionetas, caminhonetes, caminhões e "outros"), para uma população de aproximadamente 11 milhões de habitantes. Disponível em: <<http://www.detran.sp.gov.br/frota/frota.asp>>.*
 3. *Os dados foram extraídos do Sistema de Informações Criminais – Infocrim da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo – SSP/SP, que fornece as coordenadas relativas aos endereços das ocorrências, permitindo o georreferenciamento das informações.*

Referências bibliográficas

- BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, 1968.
- BRAGA, A. A. **Hot spots policing and crime prevention: evidence from five randomized controlled trials**. Harvard University, 2003.
- BRUEGEMANN, Rt. **Sprawl: a compact history**. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.
- CLARKE, R. V. Situational crime prevention. In: WORTLEY, R.; MAZEROLLE, L. **Environmental criminology and crime analysis**. William Publishing, 2008.
- COHEN, L. E.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, v. 44, 1979.
- COZENS, P. Crime prevention through environmental design. In: WORTLEY, R.; MAZEROLLE, L. **Environmental criminology and crime analysis**. William Publishing, 2008.
- EHRlich, I. Crime, punishment and the market for offenses. **Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 1, 1996.
- FELSON, M. **Crime and everyday life**. Thousand Oaks/London/New Delhi: Pine Forge Press, 1994.
- _____. Linking criminal choices, routine activities, informal control, and criminal outcomes. In: DEREK, B. C.; CLARKE, R. V. (Eds.). **The reasoning criminal**. New York: Springer-Verlag, 1986.
- NEWMAN, O. **Defensible space, people and design in the violent city**. London: Architectural Press, 1973.
- ZANETIC, A. **Polícia e segurança privada: relações entre as forças na prevenção do crime**. São Paulo: Sicurezza, 2012.

Transformações urbanas, dinâmicas criminais e ações preventivas

André Zanetic

Resumen

Transformaciones urbanas, dinámicas delictivas y acciones preventivas

Este artículo presenta brevemente algunas teorías acerca de las relaciones específicas existentes entre las dinámicas sociales, económicas y urbanas y su impacto sobre las cuestiones relativas a la seguridad, emergidas a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta principios de este siglo, y que están interconectadas también con la relación intrínseca entre las articulaciones de los agentes de seguridad y las prácticas preventivas y de control del delito desarrolladas por ellos. Se intenta mostrar cómo ciertos abordajes analíticos sobre los problemas pueden traducirse en un gran potencial para el desarrollo de prácticas preventivas eficaces, si se adecúan bien a los contextos analizados. Al final del artículo, se enfatizan las teorías que privilegian la comprensión y las modificaciones de las características ambientales y urbanas, como las perspectivas desarrolladas por la línea de la prevención situacional del delito.

Palabras clave: Seguridad pública; Delincuencia; Violencia; Prevención.

Abstract

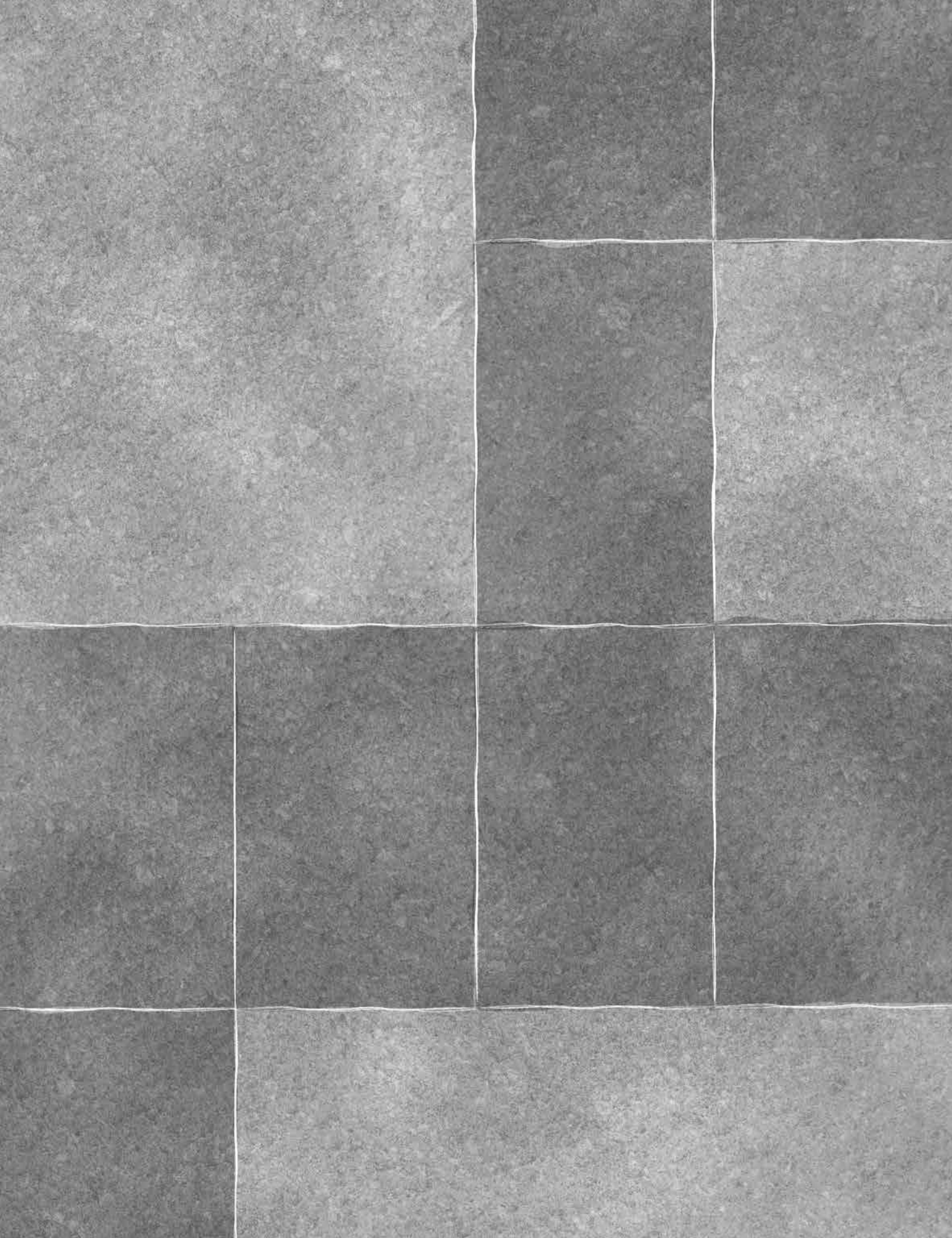
Urban transformations, criminal dynamics, and preventive actions

This article briefly presents some late twentieth-century theories of the specific relations between social, economic and urban dynamics and their impact on safety issues, and which in turn are interconnected with the close link between the inter-relations of law enforcement officers and the crime prevention and control practices they carry out. It seeks to show how certain analytical approaches to the problems may result in a great potential to develop effective preventive practices when correctly adjusted to the contexts that are analyzed. At the end of the article theories privileging the understanding of, and changes in, environmental and urban features, such as perspectives developed by the situation all crime prevention approach, are emphasized.

Keywords: Public safety; Crime; Violence; Prevention.

Data de recebimento: 08/05/2013

Data de aprovação: 05/08/2013



A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução¹

Elizabeth Leeds

Pesquisadora Associada no Centro para Estudos Internacionais do Massachusetts Institute of Technology (MIT), Sênior Fellow do Washington Office on Latin America - WOLA para o Brasil e Presidente de Honra do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

✉ liz.leeds@gmail.com

Resumo

Nas últimas três décadas, o relacionamento entre a sociedade civil e as autoridades de segurança pública evoluiu bastante no Brasil. Grupos de direitos humanos e acadêmicos participam cada vez mais de discussões com os representantes da polícia e as autoridades governamentais para debater melhorias nas políticas de segurança pública, seu nível de eficácia e prestação de contas. Apesar de haver certa abertura política com relação a políticas de respeito aos direitos humanos nas esferas estadual e federal, o potencial êxito das reformas continua limitado por uma série de entraves profundamente enraizados.

Palavras-Chave

Sociedade civil; Direitos Humanos; Segurança cidadã.

Desde a redemocratização, o Brasil tem vivido avanços significativos em suas políticas públicas nas áreas de saúde, educação e igualdade étnica e de gênero. Boa parte desses avanços veio em consequência da atuação vigorosa e dinâmica de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que fizeram pressão em prol da mudança, em oposição aos governos estaduais e federal, passando a trabalhar essas mudanças após a abertura política e agora atuando como atores políticos eleitos.

A maior parte dessas mudanças foi codificada pela Constituição Democrática de 1988, pelo menos no papel, alterando praticamente todos os aspectos do governo, descentralizando diversas funções governamentais e permitindo a criação de conselhos municipais de cidadãos para monitorar as áreas de saúde, educação e meio ambiente, entre outras cobertas pelas políticas governamentais.

No entanto, a segurança pública, de todas as arenas de políticas públicas, é a mais difícil de mudar. Com exceção da mudança nominal e simbólica do papel da polícia, deixando de ser responsável pela segurança nacional e assumindo a responsabilidade da segurança pública – ou seja, de protetora do Estado passou a proteger os cidadãos –, a Constituição de 1988 manteve inalteradas as instituições policiais, tendo por base o modelo implantado em 1964, no início do regime militar.

O artigo 144 da Constituição manteve a responsabilidade primária da polícia com a segurança pública na esfera estadual, assim como preservou a estrutura hierárquica da Polícia Militar² e o seu papel na manutenção da ordem “nas ruas”. A função investigativa exclusiva da Polícia Civil foi mantida, sem muita comunicação ou coordenação com a Polícia Militar. Nesse ínterim, ambas as instituições expandiram seu pessoal e consolidaram as respectivas identidades institucionais, aumentando a resistência às solicitações de unificação ou integração de funções.

Desse modo, ao servir a um mandato constitucional que prevê um sistema federal formado por 26 estados e o Distrito Federal, a força policial brasileira encontra-se organizada em jurisdições estaduais, exceção feita à Polícia Federal, a qual tem a responsabilidade formal de cuidar das fronteiras nacionais, incluindo portos, aeroportos e atividades criminais transfronteiriças, como o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro. Os dois serviços policiais com maior impacto na segurança do cidadão, a Polícia Militar e a Civil, refletem, de modo geral, a longa história e cultura de seus respectivos estados e regiões, variável essa que tem implicações consideráveis quando se trata de fomentar a mudança institucional.

Existem vantagens e desvantagens quando se mantém a jurisdição primária

da polícia na esfera estadual. As vantagens primárias incluem a flexibilidade da inovação e o potencial de mudança nessa esfera, apesar das limitações formais impostas pela Constituição. A década anterior viu um progresso significativo em uma série de estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Ceará, que instituíram práticas inovadoras com graus variados de permanência. Esses avanços ocorrem em momentos políticos específicos, quando as visões do governo e coalizões políticas específicas do momento histórico em questão permitem a implantação de políticas inovadoras, ocasionalmente adaptadas a outros estados. O exemplo mais bem-sucedido de aprendizagem interestadual é o programa Fica Vivo!, de Belo Horizonte, MG, que reduziu de modo significativo as taxas de homicídio em bairros de baixa renda, por meio de parcerias multissetoriais entre as Polícias Militar e Civil, as Secretarias da Educação e Saúde, a Universidade Federal de Minas Gerais e o Ministério Público. Esse programa foi adaptado ao Recife, capital de Pernambuco, em um projeto denominado Pacto pela Vida, com resultados semelhantes. Esse projeto recebeu recentemente um prêmio, agraciado pelas Nações Unidas, pelas suas boas práticas de governança. Atualmente, o Pacto pela Vida foi introduzido na Bahia para ajudar a reduzir as elevadas taxas de homicídio desse estado.

A desvantagem desse tipo de esquema é que, oficialmente, os órgãos federais, como o Ministério da Justiça, por exemplo, bem como autoridades municipais, não podem ter responsabilidade primária por programas

de segurança, mesmo quando faz sentido que arquem com isso. Nos maiores estados brasileiros, com áreas urbanas consideráveis e vasta zona rural, manter a jurisdição exclusivamente nas mãos das autoridades estaduais pode ser ineficiente e ineficaz.

Como em muitos países dessa região, a tendência geral no Brasil, em termos de políticas de segurança pública, segue um movimento pendular que oscila entre inovação e retração, com políticas progressistas frequentemente seguidas de um retorno a políticas tradicionais, reativas, normalmente repressivas no combate ao crime. Em outras palavras, políticas inovadoras raramente conseguem institucionalizar-se de modo permanente.

A sociedade civil e a segurança pública

Ao longo dos anos 1980 e início dos 1990, as organizações da sociedade civil e os acadêmicos de modo geral relutavam em engajar-se nas questões relacionadas à segurança pública e à reforma policial, pois esses atores eram o alvo do regime militar e vítimas da repressão policial. Nesse período, as organizações tradicionais de direitos humanos assumiram o papel necessário de denunciar os abusos específicos de direitos humanos levados a cabo pela polícia. No entanto, questões mais amplas e complexas relativas à mudança institucional, que exigiam um engajamento com elementos mais progressistas da polícia, constituíam um desafio bem maior. Colaborar com a polícia progressista tendo em vista a mudança institucional era considerado, até recentemente, uma traição aos princípios e prioridades da defesa dos direitos

humanos. A nova geração de organizações de direitos humanos, disposta a formar parcerias com os elementos progressistas da polícia para trabalhar pela mudança, era acusada de “vendida”, próxima demais ao governo, recebendo o apelido pejorativo de “chapa branca”, em referência às placas dos veículos oficiais.

A resistência dos atores da sociedade civil em participar de discussões de políticas de segurança pública foi também, seguramente, resultado de restrições constitucionais sobre a sua participação. Uma das características mais interessantes da Constituição de 1988 foi a criação de novas estruturas institucionais para formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para garantir a prestação de contas do sistema de governança. Os Conselhos de Políticas Públicas nas esferas municipal, estadual e federal receberam a responsabilidade jurídica formal de promover a transparência em todas as áreas públicas, com exceção da segurança pública. O Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, previsto pela Constituição de 1988, era diferente dos outros conselhos de políticas pelo fato de permanecer restrito a um papel consultivo, e não deliberativo. Seus membros eram nomeados pelo ministro ou outras autoridades governamentais, mas nunca eleitos livremente.

Foi somente durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), primeiro sob o comando de Luiz Eduardo Soares na qualidade de secretário nacional de Segurança Pública, subordinado ao Ministério da Justiça (2002), e depois por iniciativa do ministro da Justiça Tarso Genro, no segundo

mandato de Lula, que se expandiu o Conasp para incluir representantes da sociedade civil, eleitos livremente, e o mesmo passou a ter função deliberativa.

A expansão do papel do Conasp foi uma de várias demandas da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, organizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2009. A Conseg reuniu profissionais de segurança pública, pesquisadores e organizações da sociedade civil de todo o país.

Depois de 1.433 conferências preparatórias em âmbitos municipais, estaduais e federal, com o objetivo de estabelecer um marco básico para um texto de trabalho, redigiu-se o relatório final, que, de um lado refletia os conflitos inevitáveis entre um conjunto de atores tão diverso, de outro, estabeleceu os princípios básicos daquilo que se passou a denominar o “novo paradigma” da segurança pública brasileira:

- prevenção mais do que repressão ao crime;
- compartilhamento da responsabilidade das políticas de segurança entre as esferas federal e municipal, e a jurisdição estadual mediante programas descentralizados;
- enfoque multicausal e multissetorial aos problemas do crime e violência, envolvendo diversos segmentos do governo e não apenas a polícia;
- direito do cidadão como tema integrante de todas as políticas de segurança pública.

Pela primeira vez, a noção de segurança cidadã aparece na linguagem oficial do governo.

O novo paradigma passaria a ser expresso em diversos veículos, sendo que o mais destacado foi o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. Embora tenha começado em 2007, no início do segundo mandato de Lula, sob a liderança de Tarso Genro, a atuação do Pronasci somente ganhou força em 2009. Com financiamento federal destinado aos estados e municípios, o Pronasci buscava articular políticas públicas de segurança e programas sociais com foco na prevenção.

Embora estivesse longe da perfeição no que tange ao gerenciamento de sua agenda multifacetada, o Pronasci representava uma novidade, pois enfocava a prevenção da violência e os direitos humanos, além de dar destaque ao papel do governo federal no financiamento de programas municipais. No entanto, mais uma vez a descontinuidade das políticas públicas falou mais alto e houve um corte abrupto do financiamento desse Programa no início do mandato de Dilma Roussef, em 2011. Um exemplo do papel de crítica construtiva das organizações da sociedade civil foi aquele desempenhado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, pioneiro na análise e monitoramento dos orçamentos do governo federal. De um lado, o Inesc criticava duramente a gestão do Pronasci, mas, por outro, após uma revisão minuciosa de suas práticas gerenciais e prioridades, defendia firmemente a sua continuidade (GRAÇA, 2012). Hoje, o Pronasci tornou-se um programa reduzido e de segundo escalão.

O impacto da sociedade civil na esfera federal

Além da questão de quem deve representar a sociedade civil nos debates sobre a segurança

pública em nível nacional, existe um segundo aspecto fundamental: que tipo de intervenção da sociedade civil consegue gerar mais impacto e reconhecimento junto aos principais ministérios e assembleias legislativas com poder de realizar mudanças significativas? Dada a relativa autonomia da esfera estadual, qual tipo de intervenção pode ser realizado de forma produtiva em nível federal? E, finalmente, o que pode ser feito em nível nacional para criar um espaço contínuo de discussão de políticas de segurança pública de natureza pró-ativa e progressista em lugar de políticas meramente reativas às crises de segurança pública inevitáveis e recorrentes?

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública foi fundado em 2006 para tratar dessas questões. Com a missão de criar um espaço permanente de diálogo, a instituição estabeleceu presença nacional como um veículo independente, apartidário, a serviço da pesquisa aplicada e serviços técnicos, e um palco para discussão aberta das questões fundamentais da reforma da segurança pública. Desde a sua fundação, a missão do Fórum foi trazer à mesa de discussão atores e organizações que historicamente não se comunicavam ou, pior ainda, que se denunciavam publicamente. Constituído de três comunidades – policiais progressistas com uma agenda de reforma, acadêmicos da pesquisa aplicada e organizações da sociedade civil dispostas a trabalhar em conjunto com a polícia em prol das políticas de segurança pública –, o Fórum tornou-se uma referência nacional dos esforços pela reforma.

Por meio da pesquisa aplicada, da publicação da primeira revista brasileira dedicada à segurança

pública e ao policiamento (a *Revista Brasileira de Segurança Pública*), de relatório anual que monitora as políticas de segurança pública em todo o país (o *Anuário*), de encontro nacional anual que já reuniu 5.200 representantes dessas três comunidades ao longo de seis anos, bem como de um *site* interativo (www.forumseguranca.org.br), o Fórum desempenhou papel fundamental na articulação e apoio a uma rede nacional de atores que passam a entabular um diálogo inédito. Permeando todas essas atividades estão os objetivos de fomentar a transparência, realizar avaliações objetivas das políticas e dar acesso à informação como ferramentas de prestação de contas na arena das políticas de segurança pública.

O *Anuário* é um exemplo do equilíbrio delicado, essencial quando se estabelecem parcerias com o governo federal, com suficiente independência para criticá-lo, se necessário, e desenvolvendo credibilidade e influência, por meio de uma publicação de alta qualidade, de modo a promover mudanças em políticas governamentais. O *Anuário* relata anualmente aspectos essenciais das políticas de segurança pública de todos os 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, tendo por base os dados fornecidos pela Senasp. Já a Senasp depende de que cada estado forneça seus respectivos dados de segurança pública. Com a publicação do primeiro *Anuário* em 2007, ficou claro que os dados de segurança pública eram de má qualidade, faltando uniformidade de um estado para outro.

As análises realizadas pelo Fórum sobre esses dados apontaram problemas e reforçaram a necessidade de aperfeiçoar os métodos de coleta de informações como base para a transparência

e a melhoria das políticas de segurança pública. A cada nova publicação, somada ao papel da mídia, essencial para divulgar, interpretar e chamar atenção para a importância de ter dados de segurança pública confiáveis e críveis em todo o país, o Ministério da Justiça convenceu-se da necessidade de aperfeiçoar e regularizar o processo de relato desses dados. Assim, com a ajuda do Fórum, o Ministério criou, em 2012, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, o Sinesp.

Apesar do reconhecimento de que a prestação de contas da atuação policial e a transparência das práticas de segurança pública estão entre as questões mais difíceis e urgentes, a pergunta fundamental permanece em aberto: como o Fórum pode criar mecanismos que levem ao policiamento eficaz e respeitoso e como lidar com essas questões ao lado da polícia, e não em oposição à mesma? Com presença significativa de policiais entre os membros do Fórum e com pelo menos metade dos membros do Conselho de Administração oriunda de organizações policiais (Militar, Civil e Federal), a escolha de assuntos de pesquisa, governança do Fórum, suas prioridades e direções futuras são todas determinadas em parceria com a polícia progressista.

A qualidade das publicações do Fórum e a visibilidade de eventos como o Encontro Anual deram a essa instituição credibilidade na esfera nacional, gerando uma demanda de assistência do Fórum na formulação de novas políticas de segurança pública. Por exemplo, o Fórum recebeu o pedido de prestar assistência ao Subcomitê de Segurança Pública do Congresso Nacional na proposta de uma Emenda Constitucional criada para

“desconstitucionalizar” a polícia, ou seja, liberar as organizações policiais das amarras de um dispositivo constitucional desatualizado que tem o poder de impedir os tipos de reforma estrutural tão necessários. Além disso, o Ministério da Justiça solicitou auxílio do Fórum para desenhar a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, o Susp. Em resumo, solicitou-se ao Fórum que auxiliasse na implementação do “novo paradigma” de segurança pública no Brasil.

Estratégias para a participação social

Conforme demonstraram esses exemplos de participação da sociedade civil na arena da segurança pública, houve uma evolução lenta, mas constante, na disposição dos atores e organizações da sociedade civil em, primeiro, envolver-se com essa questão e, em segundo lugar, participar de modo criticamente construtivo, não ideológico e partidário.

Quais são as formas mais eficazes pelas quais as organizações da sociedade civil podem defender a reforma nos próximos anos?

Os exemplos anteriores também deixam claro que há inúmeras experiências bem-sucedidas de inovação em segurança pública nas esferas municipais, estaduais e federal

ligadas a governos ou momentos históricos específicos. Esses avanços, no entanto, acabam frequentemente corroídos assim que termina aquele momento político e chegam novos atores políticos com a necessidade de forjar novas identidades, ou com prioridades diferentes. Um avanço conquistado em determinado momento acaba inevitavelmente perdido em momentos posteriores. Nesse sentido, é fundamental que os atores da sociedade civil defendam a manutenção ou até a reformulação, se necessário, de programas governamentais que comprovadamente representem um avanço em termos de políticas de segurança pública eficazes e respeitadas.

Os dois programas mencionados nesse ensaio, o Pronasci em nível federal e o Fica Vivo!, no Estado de Minas Gerais, o primeiro com um bom potencial, mas carente de revisão, e o segundo comprovadamente bem-sucedido, mas ainda não institucionalizado enquanto política permanente, devem ser alvo dos esforços de defesa dos atores da sociedade civil. Estes últimos não devem perder oportunidades de promover avanços em transparência e prestação de contas. Esses avanços mostram que a participação da sociedade não é apenas possível, mas essencial.

1. *Uma versão anterior em inglês foi publicada no site do Washington Office on Latin America - WOLA.*

2. *Apesar do nome e um histórico recente de proximidade com as Forças Armadas, a Polícia Militar é hoje uma das duas instituições policiais civis controladas pelo governo estadual.*

Referências bibliográficas

GRAÇA, E. **Pronasci**: uma revisão necessária. 2012. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias-do-inesc/2-21/janeiro>>.

KRUCHIN, M. K. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 40-56 fev./mar. 2013. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/204/132>>.

LEEDS, E. Serving states and serving citizens: halting steps toward police reform in Brazil and implications for donor intervention. **Policing and Society**, v. 17, n. 1, p. 21-37, 2007.

LIMA, R. S. de; ROMÃO, W. de M. How to measure adherence to the new paradigm proposed by

the organizers of the 1st National Conference on Public Safety. In: LIMA, R. S. de. **Between words and numbers**: violence, democracy and public safety in Brazil. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2010.

SÁ E SILVA, F. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 412-433 ago./set. 2012. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/!les/artigo11_1.pdf>.

SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública.. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para discussão, 1714).

A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução

Elizabeth Leeds

Resumen

La sociedad civil y la seguridad ciudadana en Brasil: una relación frágil pero en evolución

La relación entre la sociedad civil y las autoridades de seguridad pública ha evolucionado mucho en Brasil en las últimas tres décadas. Los grupos de derechos humanos y los académicos cada vez participan más de discusiones con los representantes de la policía y las autoridades gubernamentales para debatir mejoras en las políticas de seguridad pública, su nivel de eficacia y rendición de cuentas. A pesar de existir una cierta apertura política con relación a medidas de respeto a los derechos humanos en la esfera estatal y federal, el potencial éxito de las reformas continúa siendo limitado debido a una serie de trabas profundamente enraizadas.

Palabras clave: Sociedad civil; Derechos humanos; Seguridad ciudadana.

Abstract

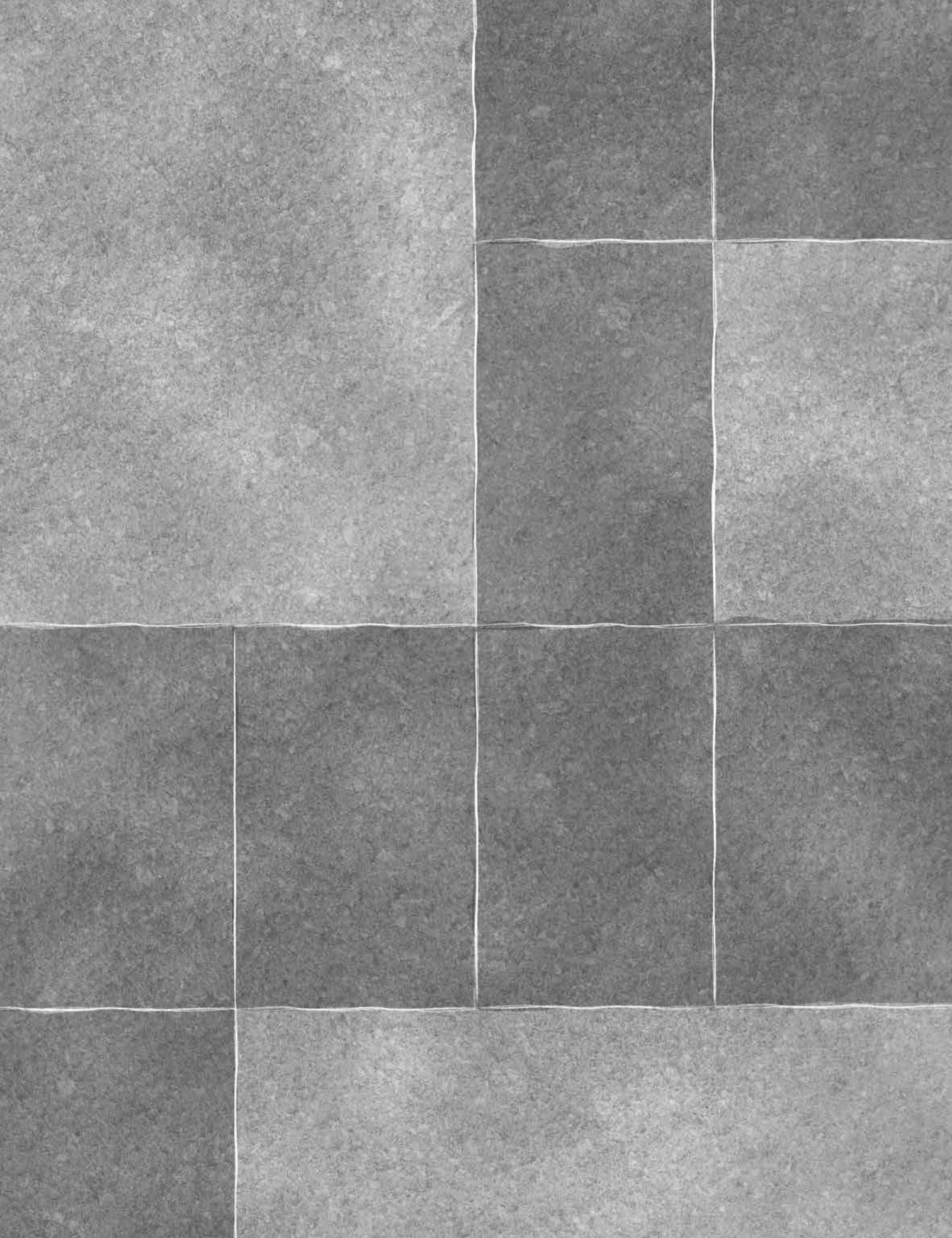
Civil society and citizen safety in Brazil: a Fragile but Evolving Relationship

Relations between civil society and public safety authorities have changed greatly in the last three decades in Brazil. Human rights groups and academic groups are increasingly taking part in discussions with police representatives and government authorities to debate improvements in public safety policies, their level of efficacy, and accountability. Although there is a certain political openness regarding policies of respect for human rights in the state and federal spheres, the potential success of reforms is still being constrained by a number of deeply entrenched obstacles.

Keywords: Civil society; Human Rights; Citizen safety.

Data de recebimento: 17/06/2013

Data de aprovação: 08/08/2013



Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais

Gabriela Ribeiro Cardoso

Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar em Políticas Públicas (Nipp).

grcgabi@gmail.com

Erni José Seibel

Doutor em Ciência Política pela Freie Universität Berlin, professor voluntário da Universidade Federal de Santa Catarina e coordenador do Núcleo Interdisciplinar em Políticas Públicas (Nipp).

seibel@cfh.ufsc.br

Felipe Mattos Monteiro

Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

felipemattos@uffs.edu.br

Ednaldo Aparecido Ribeiro

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná e professor da Universidade Estadual de Maringá.

ednaldorip@uol.com.br

Resumo

A vitimização e as percepções sobre a sensação de segurança podem ser concebidas como indicadores apropriados e de grande relevância para formulação, gestão e avaliação de políticas públicas. No debate sobre violência e criminalidade, diversos condicionantes são apontados como importantes para compreender os níveis do sentimento de segurança, tais como: o crescimento da criminalidade; o fenômeno da urbanização; a influência midiática que ressalta a espetacularização da violência; fatores culturais, como religião; atributos dos próprios indivíduos, como gênero, renda e idade; dentre outras características sociodemográficas. Este artigo objetiva analisar os condicionantes individuais que influenciam a percepção dos brasileiros sobre sua sensação de segurança no domicílio, no bairro e na cidade. Foram utilizados, como material empírico, os dados levantados pelo IBGE em sua segunda PNAD englobando o tema da vitimização, conduzida em 2009. A intenção aqui é identificar possíveis preditores ou condicionantes sociodemográficos da sensação de segurança nos três níveis mencionados. Para estimar esses fatores explicativos, empregou-se a técnica de regressão logística binária, levando em consideração os pesos definidos pelo IBGE para sua amostra complexa.

Palavras-Chave

Sensação de segurança; Vitimização; Opinião pública.

A vitimização e as percepções sobre a sensação de segurança¹ podem ser concebidas como indicadores apropriados e de grande relevância para formulação, gestão e avaliação de políticas públicas, bem como para identificar o grau de confiança das pessoas em relação às instituições de justiça criminal e, de modo mais específico, às instituições policiais. No debate sobre violência e criminalidade, diversos condicionantes são apontados como importantes para compreender os níveis do sentimento de segurança, tais como: o crescimento da criminalidade; o fenômeno da urbanização; a influência midiática que ressalta a espetacularização da violência; fatores culturais, como religião; atributos dos próprios indivíduos, como gênero, renda e idade; entre outras características sociodemográficas.

Pesquisas nacionais sobre vitimização fornecem uma valiosa fonte para formular políticas públicas e podem ser usadas para compreender o nível e a natureza da criminalidade, do local, assim como as percepções das pessoas sobre a segurança na comunidade e da sua confiança nas instituições policiais. Os riscos percebidos sobre o crime podem ser indicadores do bem-estar da comunidade. A natureza, o grau e as consequências da atividade criminal, assim como a sensação de segurança, influenciam direta e indiretamente a qualidade de vida da população. As pessoas afetadas mais diretamente podem sofrer perdas financeiras,

físicas, psicológicas e emocionais; o medo do crime pode afetar os indivíduos e restringir suas vidas de muitas maneiras. O crime também pode resultar em custos econômicos significativos, pois induz a criação de mais leis e amplia custos de negócios e gastos para a segurança de residências.

As pesquisas sobre vitimização possuem certa tradição no contexto internacional, especialmente os trabalhos realizados pelo United Nations International Crime and Justice Research Institute (UNICRI), que apontam para a discrepância entre estas e as estatísticas oficiais, dando origem às chamadas cifras “negras” (*dark numbers*), uma referência comum entre pesquisadores e agentes da segurança pública para indicar a subnotificação dos registros públicos. No Brasil, a primeira pesquisa de alcance nacional foi conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) em sua edição de 1988. Após essa iniciativa, a maior parte das pesquisas sobre vitimização concentrou-se na região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), com especial destaque ao Rio de Janeiro, porém, ainda não são produzidas de forma regular (CATÃO, 2008).

As pesquisas de vitimização também são importantes porque permitem ampliar o conhecimento da sociedade e das instituições

públicas em relação à ocorrência dos eventos criminais e suas tendências, inclusive aqueles que a polícia não toma conhecimento. Com as pesquisas de vitimização, podem-se avaliar também as conhecidas “taxas de atrito”, ou seja, “a proporção das perdas que ocorrem em cada instância do Sistema de Justiça Criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma pena de prisão” (LEMGRUBER, 2001, p. 2). Além disso, as pesquisas sobre segurança pública tendem a se concentrar sobre medidas objetivas, como taxa de homicídio, tipologia de crimes, população prisional. Pouca atenção tem sido ainda dispensada para dimensões relativas à opinião pública sobre a sensação de segurança e, de modo mais específico, para as vítimas dos crimes.

Propõe-se, neste trabalho, analisar os condicionantes individuais que influenciam a percepção dos brasileiros sobre sua sensação de segurança no domicílio, no bairro e na cidade, ou seja, uma diferenciação entre o público e o privado. São utilizados, como material empírico, os dados levantados pelo IBGE em sua segunda PNAD englobando o tema da vitimização, conduzida em 2009. Esta edição contém uma bateria de variáveis relacionadas à vitimização e sensação de segurança individual em diferentes níveis: domicílio, bairro e cidade. A intenção aqui é identificar possíveis preditores ou condicionantes socio-demográficos da sensação de segurança, nos três níveis mencionados. Para estimar esses fatores explicativos, empregou-se a técnica de regressão logística binária, levando em consideração os pesos definidos pelo IBGE para a sua amostra complexa.

O presente artigo está dividido em três partes principais: uma breve exposição sobre as contribuições das pesquisas de vitimização e sensação de segurança; análise de regressão utilizada para os dados da PNAD com enfoque no sentimento de segurança; e, por último, as considerações finais.

O debate sobre vitimização e sensação de segurança

As dimensões expostas na introdução deste trabalho nos conduzem ao próprio conceito de violência, antes mesmo do aprofundamento nas pesquisas sobre vitimização. Refletindo sobre o conceito de violência contemporânea, Wieviorka (2004, p. 8) mostra que “a violência muda, e a mudança está também nas representações do fenômeno”. Assim, o autor destaca a subjetividade da sensação de violência, “pois esta é aquilo que em um dado momento uma pessoa, um grupo, uma sociedade considera como tal” (WIEVIORKA, 2004, p. 2). Citando como exemplo a França ao longo dos anos 1980 e 1990, o autor questiona se a violência estaria objetivamente aumentando ou se estaria aumentando o sentimento de falta de segurança, independentemente dos fatos. As percepções da violência ocorreriam em função de outros elementos que não o fenômeno por si mesmo, em sua aparente objetividade; por isso, ele sugere que não se pode mais abordar a questão da violência hoje como há 20 ou 30 anos.

Wieviorka (2004, p. 4) sugere a emergência de uma tendência geral, para além das nacionalidades e que faz com que “a violência seja cada vez mais considerada aquilo que afeta existências singulares, pessoais ou coletivas, e não apenas, como com frequência ocorre, aquilo que

põe em questão a ordem social ou política”. Por isso, a introdução da noção de sujeito e de sua capacidade de se construir, de dominar sua experiência e de produzir suas escolhas pode trazer uma luz particularmente decisiva.

As pesquisas podem revelar uma escala das incidências e experiências, mesmo não sendo crimes reais nos padrões legais ou reconhecidos pelas instituições judiciais. As fontes administrativas, obtidas dos registros policiais, medem somente os incidentes reportados à atenção das autoridades. Assim, uma pesquisa sobre vitimização pode identificar as ocorrências e experiências que não seriam normalmente identificadas pelas fontes administrativas. A disponibilidade de uma base robusta de evidências de criminalidade é essencial para desenvolvimento de uma política da prevenção ou redução da mesma, melhoria da segurança da comunidade, redução do medo do crime nas comunidades, assim como avaliação da eficácia de programas da prevenção do crime pelo governo (MANUAL ON VICTIMIZATION SURVEYS, 2010).

Entretanto, as pesquisas sobre a vitimização também têm seus limites enquanto recurso de informação. Em primeiro lugar, a quantificação das vítimas e dos casos não pode ser considerada estatística oficial, porque o crime não pode ser relatado e/ou gravado por policiais e, portanto, não pode fornecer uma medida definitiva do número total dos atos ilegais que ocorrem na sociedade. Em segundo lugar, os relatos das vítimas sobre os incidentes necessariamente não combinam com a definição legal do crime. Em terceiro, a exatidão das estatísticas é influenciada pela capacidade das pessoas

em recordar os fatos ou detalhes das ocorrências após um período de tempo. Por último, as pesquisas também estão sujeitas a erros da amostragem (MANUAL ON VICTIMIZATION SURVEYS, 2010).

No Brasil existem poucos estudos de vitimização de âmbito nacional e os que já foram realizados são facilmente contabilizados (Tabela 1). O baixo número de pesquisas, o âmbito local e a diversidade metodológica dificultam análises comparativas, principalmente em nível internacional. A primeira pesquisa de vitimização realizada no Brasil foi desenvolvida pelo IBGE em 1988, sendo que somente em 2009 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) incorporou novamente as questões referentes à vitimização. Convém ressaltar que apenas na PNAD de 2009 foram incluídas questões que tratavam da sensação de segurança, sendo que boa parte das pesquisas de vitimização realizadas no país não contempla este aspecto. A Tabela 1 mostra as principais pesquisas de vitimização, possibilitando observar que a maioria circunscreve-se no Sudeste do país.

As percepções sobre o sentimento de segurança entre os brasileiros

No Brasil o sentimento de insegurança² é bastante alto, “o suficiente para ser considerada uma questão de saúde mental pública” (SOARES, 2007, p. 108). Seria de se esperar que pessoas residentes em regiões que possuem altas taxas de criminalidade e violência apresentassem maiores níveis de sentimento de insegurança, entretanto, as pesquisas revelam que esta relação não ocorre de forma tão automática, pois, segundo o autor, o sentimento de insegurança não está ligado apenas às condições

Tabela 1 - Principais pesquisas de vitimização

Pesquisas	Ano	Região	Amostra
PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)	1988	Brasil	81.628 domicílios
ILANUD (Instituto Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e tratamento do delinquente)	1992	Rio de Janeiro (município)	1.000 pessoas
	1996	Rio Janeiro (município)	1.001 pessoas
ILANUD	1997	São Paulo (município)	2.469 pessoas
ILANUD	2002	Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória)	2.800 pessoas
ISER (Instituto de Estudos da Religião)/PAHO (Pan American Health Organization)	1996	Rio de Janeiro- Município	1.126 pessoas
ISER/FGV (Fundação Getúlio Vargas)	1996	Rio de Janeiro - Região Metropolitana	16.763 pessoas, 6.873 domicílios
SEADE (Sistema Estadual de	1998	São Paulo - Região Metropolitana	1.000 pessoas
USP (Universidade de São Paulo)	1999	São Paulo - Região Metropolitana	1.000 pessoas
CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública) - UFMG	2002	Belo Horizonte	4.000 pessoas
IFB (Instituto Futuro Brasil)	2003	São Paulo- município	20.000 pessoas; 4.000 domicílios
IBPS (Instituto Brasileiro de Pesquisa Social)	2005	Rio de Janeiro- município	1.100 pessoas
ISP (Instituto de Segurança Pública)	2007	Rio de Janeiro - Região Metropolitana	5.000 pessoas
PNAD	2009	Brasil	399 387 pessoas e 153.837 unidades domiciliares

Fonte: Madalozzo e Furtado (2011)

concretas, como, por exemplo, o percentual de crimes, o número de assaltos, arrombamentos, etc., mas também às questões subjetivas, como influência da mídia, dos vizinhos, percepção dos riscos, ambiente geográfico, etc.

Para analisar estas diferentes situações, Soares (2007) trabalha com três dimensões teóricas. A primeira compreende a “percepção sobre a violência” e a “informação sobre a violência”. De acordo com o autor, é necessário que a informação chegue ao indivíduo para que ele tenha medo e insegurança. A segunda está relacionada à “teoria das janelas quebradas”. Esta concepção sugere o princípio da capacidade “involuntiva” do crime, ou seja, o crime começa pequeno, cresce e termina grande – “If a window in a building is broken and left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken” – e também está diretamente relacionada à dimensão dos espaços públicos (WILSON, J.; KELLING, G. *apud* SOARES, 2007, p. 109). Os ambientes públicos ficam restritos a determinados horários e espaços e, à medida que vão se desvalorizando e sendo abandonados pelos órgãos públicos, acabam se transformando em “não lugares”, ou seja, espaços adequados para a realização de crimes. A este conceito soma-se a “tese das incivildades”.

As pequenas incivildades (pichações; urinar em público; bêbados na rua; moradores e meninos de rua; assim como invasões de áreas públicas e privadas - muitas, no Rio, seriam favelas; comportamentos destrutivos como desfigurar monumentos etc.) gerariam esta impressão de que não há governo, não há poder, não há autoridade, medo e a insegurança (SOARES, 2007, p. 110).

Finalmente, numa perspectiva que remete a este trabalho, a terceira dimensão teórica utilizada por Soares (2007) refere-se à questão da familiaridade e (in)familiaridade com o medo e a percepção de (in)segurança. A princípio, as pessoas se sentem mais seguras em áreas que conhecem do que naquelas desconhecidas, “ela nos afirma que o medo e a insegurança têm correlatas espaciais e podem ser descritos a partir de áreas concêntricas: quanto mais distante de pontos conhecidos, maior a insegurança e o medo” (SOARES, 2007, p. 111).

Para Soares (2007), a relação entre dia e noite torna-se uma questão importante. Os respondentes da pesquisa afirmaram que se sentem mais seguros durante o período do dia do que no noturno.³ O estudo dos bairros exige uma complexidade que não podemos alcançar em nosso material empírico. Não necessariamente as pessoas trabalham com um único ponto de referência em relação à segurança, pois moram em um bairro, exercem suas atividades profissionais em outro ou se encontram com os amigos em atividades de lazer num terceiro. De qualquer forma, Soares (2007) sugere uma variação do sentimento de insegurança entre as “áreas conhecidas” e “áreas desconhecidas”. Portanto, quanto mais conhecida maior a sensação de segurança.

Condicionantes em diferentes contextos

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 conduziu uma investigação suplementar sobre os temas Vitimização e Justiça.⁴ Essa iniciativa foi resultado do esforço institucional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em convênio com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e teve como

objetivo fundamental atualizar os referenciais para análise e compreensão desses fenômenos em nível nacional, identificando como os mesmos afetam a vida dos brasileiros (PNAD, 2010).

Apresentando resultados relativos ao Brasil, mas também para as grandes regiões e Estados, essa pesquisa traçou um perfil socioeconômico das vítimas de roubo, furto, agressão física e tentativa de furto ou roubo. Para além destes dados sobre vitimização, a pesquisa também coletou informações sobre a sensação de segurança dos entrevistados em três diferentes contextos: o domicílio, o bairro e a cidade. Justamente sobre essas últimas informações que o presente trabalho se concentra, ao procurar identificar os principais condicionantes da sensação de segurança em cada um desses níveis.

O relatório publicado pelo IBGE em 2010 mostra que, à medida que a população se afastava do domicílio, a sensação de segurança diminuía. A estimativa produzida revelou que a maioria dos brasileiros (78,6%) sentia-se segura no domicílio onde residia, contingente que se reduz para 67,1% quando o contexto passou a ser o bairro e para 52,8% no que diz respeito à cidade (PNAD, 2010). A comparação entre as grandes regiões revelou que o menor percentual de seguros estava no Norte (71,6% no domicílio, 59,8% no bairro e 48,2% no município) e o maior no Sul (81,9%, 72,6% e 60,5%, respectivamente).

Para analisar os condicionantes dessa sensação, foram selecionadas variáveis de naturezas econômica, sociais e demográficas, como renda, sexo, idade, localidade, etc., consideradas fortemente preditoras dos níveis de vitimiza-

ção (GOTTFRED-SON, 1984 *apud* BORGES, 2007; BEATO, 2004). De acordo Hinde-lang et al. (1978 *apud* BORGES, 2007), as variáveis sociodemográficas podem influenciar distintos estilos de vida, resultando em diferentes formas de vitimização e exposição ao risco e, nesse sentido, em diversas formas de sensação da segurança. No entanto, quando se distinguem o espaço público e o privado, têm-se diferenças significativas.

Na análise segundo o sexo dos entrevistados, os estudos de criminalidade, no Brasil, enfatizam uma maior incidência de vítimas de homicídios entre as pessoas do sexo masculino. O estudo realizado por Mattos Monteiro (2009), nos municípios de Joinville e Florianópolis, mostrou que as mulheres são mais vitimadas dentro dos seus próprios domicílios do que os homens. Zaluar (1999) acrescenta outras variáveis na explicação dessas altas taxas de homicídios na população de jovens do sexo masculino, inclusive a atribuição de um *ethos* guerreiro, em que o porte de arma acaba sendo um símbolo de masculinidade. A divisão sexual do trabalho no crime organizado também carrega sua importância, uma vez que as funções de mais alto risco ficam a cargo dos jovens do sexo masculino.

A segunda variável selecionada foi raça dos entrevistados. Em relação aos dados de homicídios, os negros comparados aos brancos detêm as maiores taxas de homicídios. Adorno (1996) verificou que grande parte das pessoas que foram assassinadas no município de São Paulo era de etnia negra, com baixa escolaridade e moradores dos bairros com a infraestrutura mais precária. Em seu artigo sobre

mortalidade por homicídio no Brasil, Soares Filho (2011) concluiu que a população negra representa 69% das vítimas de homicídios em 2009. As taxas aumentaram nos grupos de maior e menor escolaridade entre negros, enquanto, entre brancos, elas reduziram-se para os de menor nível escolar e mantiveram-se estáveis no grupo com maior nível de escolaridade. Mesmo as medidas antiarmas implantadas em 2004 foram positivas na população branca e discretas no contingente de negros.⁵

No presente estudo também foi considerado o estado civil dos indivíduos, isolando os casados como grupo de referência, com a expectativa de que esses se sentissem mais seguros do que os solteiros. Na literatura que trata sobre os estilos de vida e vitimização, é possível verificar, facilmente, que existem distinções entre os hábitos das pessoas solteiras e das casadas. Essas últimas passam mais tempo no domicílio com suas famílias do que as solteiras, o que as impede a reduzir sua presença no espaço público e tomar contato com pessoas desconhecidas, estando, deste modo, menos expostas a eventos que podem levar à vitimização (BEATO, 2004). Segundo Soares et al; (2007, p. 91), os “solteiros e solteiras apresentam uma taxa de risco mais elevada em todos os grupos de idade”.

A renda dos entrevistados, codificada por faixas, também foi incluída em razão do extenso debate existente sobre este tema. Por razões semelhantes, selecionou-se a variável escolaridade dos indivíduos, isolando aqueles com ensino fundamental como grupo de referência.

Por fim, introduziu-se, nos modelos, a idade das pessoas, isolando a faixa etária de 17 a

29 anos, apontada pelos estudos como o grupo com maiores taxas de vitimização. Todas essas medidas foram introduzidas em modelos multivariados de regressão logística binária, que tomam como variável dependente a medida dicotômica sobre a sensação em cada um dos contextos já mencionados.⁶

A regressão logística é uma ferramenta de análise estatística útil nos casos em que se pretende prever ou explicar a presença ou ausência de determinada característica a partir dos valores de um conjunto de medidas preditoras. Neste sentido, é similar após modelos de regressão linear, mas a regressão logística pode ser aplicada nas situações em que a variável dependente é dicotômica. As variáveis independentes ou preditoras podem ser intervalares ou categóricas, sendo que, nesse último caso, devem ser codificadas como medidas indicadoras ou *dummy*. Neste artigo, os coeficientes obtidos com os modelos propostos são usados como estimativas das razões de chance (*estimate odds ratios*) para cada uma das variáveis independentes introduzidas (POWERS; XIE, 2000).

Começando pela segurança no domicílio, o modelo proposto apresentou considerável ajuste aos dados, já que, utilizando a tabela de classificação, constatou-se percentual médio de acerto de 78,8% (conforme Tabela 2). Primeiramente é importante apontar que apenas a variável relativa à escolaridade não atingiu o nível de significância de 0,05, definido como crítico para a pesquisa. Neste sentido, no contexto do modelo proposto, essa variável não pode ser considerada um condicionante relevante para a explicação da sensação de segurança nesse primeiro nível.

Tabela 2 - Condicionantes da sensação de segurança no domicílio

Condicionantes	B	Erro Padrão	Exp(B)
Homem	.159	.012	1.172**
Branco	.165	.016	1.179**
Casado	-.089	.012	.915**
Residente na área urbana	-.444	.020	.641**
Renda	.134	.008	1.144**
Ensino Fundamental	-.021	.014	.979
Grupo Etário de 17 a 29 anos	.031	.015	1.032*
Constante	1.441	.028	4.225**
% Médio de Acerto	78,8		

Nota: ** $p=0,000$ e * $p=0,041$

Fonte: PNAD, 2009.

Todas as demais medidas se mostraram relevantes e com efeitos consideráveis sobre a probabilidade de os entrevistados fazerem parte do grupo que se sente seguro no domicílio. Seguindo a ordem de apresentação na tabela, ser homem provoca elevação de 17,2% nessa probabilidade. Este dado confirma resultados de pesquisas anteriores que destacam um componente de gênero no fenômeno da vitimização, pois de maneira inversa pode-se interpretar que as mulheres têm 17,2% menos chance de se sentirem seguras no ambiente doméstico. O trabalho de Galvão e Andrade (2004) realizado para o município de Londrina (PR) revela que, das 470 mulheres atendidas em um centro de referência, 73,4% tiveram como agressores os próprios maridos, sendo o lar o espaço principal do evento. Boa parte de mortes de mulheres acontecem em

suas residências, pois muitas vezes são agredidas pelos próprios cônjuges. Essas agressões podem durar uma vida inteira. Em muitos casos, essa violência resulta em ações extremas, como a morte da parceira.

Analisando a especificidade da agressão física como um dos crimes mais comumente registrados em pesquisas de vitimização, em comparação a furtos e roubos, Zaluar (2009) entende que as diferenças constatadas no padrão feminino e masculino de vitimização pela agressão não poderiam continuar a ser interpretadas apenas pela teoria da família patriarcal, pois seria inadequada, no caso específico da agressão física, para entender a relação entre o contexto social e o risco de vitimização, marcadamente diferente para homens e mulheres e relacionado com poder e reconhecimento mais

do que com ganhos materiais. A autora sugere atentar para as mudanças ocorridas nas cidades, nos padrões familiares e na construção da masculinidade no processo de globalização, tal como proposta na teoria da hipermasculinidade ou na do *ethos* guerreiro. Isto poderia sugerir mudanças nas políticas públicas voltadas para a prevenção da violência.

Efeito semelhante foi também constatado quanto à etnia dos entrevistados. Neste caso, um branco tem chance 17,9% maior de se sentir seguro. O relatório realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) demonstrou que negros – homens e mulheres – têm mais chance de serem vítimas de violência, inclusive homicídios, do que os brancos. No mesmo relatório, constata-se que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alcançado pela população negra, em 2005, é o mesmo que a população branca possuía em 1991. De acordo com Carneiro (1999), utilizando dados de vitimização para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, há diferenças sociodemográficas claras entre aqueles que são vítimas de agressão e os que são vítimas de roubo e furto. Os negros são os que sofrem mais agressão, enquanto os brancos são mais frequentemente vítimas de roubo e furto. Aqui a variável contexto adquire relevância, considerando-se que os negros residem normalmente em locais com pior infraestrutura do que os brancos.

Impacto inverso foi verificado quanto à condição de casado, pois possuir esse estado civil provoca redução de 8,5% na probabilidade de fazer parte do grupo dos seguros nesse contexto domiciliar. Neste caso é possível perceber que nem sempre as condições concretas

diantes das taxas de violência correspondem à construção subjetiva do sentimento de segurança. Borges (2007) verifica que na Região Metropolitana do Rio de Janeiro os solteiros tiveram “70% mais de chances de serem vitimizados uma vez e 85% a mais de chances de serem vitimizados mais de uma vez do que os viúvos”. Os dados de vitimização e de homicídios são claros quando apontam a prevalência dos jovens solteiros como as maiores vítimas de crimes, em especial de homicídios. Paradoxalmente, eles se sentem mais seguros do que os casados. Há uma série de construções simbólicas que podem interferir nessa sensação, como, por exemplo, o fato de os casados construírem determinados estilos de vida relacionados com a responsabilidade de manter uma família. Em outras palavras, os casados estão inseridos em uma rede social complexa de corresponsabilidades que os colocam diante dos riscos de maneira muito mais ameaçadora do que os solteiros. De modo semelhante, fazer parte do grupo etário isolado, de 17 a 29 anos, aumenta em 4% a probabilidade de os entrevistados manifestarem segurança. Segundo Silva e Beato (2011, p. 7), “O medo não se trata de uma probabilidade real de um indivíduo ser ou não vítima de um crime, mas de reações ou atitudes tomadas por parte das pessoas devido a este sentimento”.

O mesmo ocorreu, porém de maneira mais acentuada, com o atributo “residente em área urbana”. Comparado com os residentes em áreas rurais, esse grupo de entrevistados possui probabilidade 35,9% menor de se sentir seguro, indicando que as cidades são ainda percebidas como o espaço da violência. A variável renda guarda uma particularidade em nossos

modelos, pois está codificada em quatro faixas crescentes. Desta forma, os efeitos sobre as razões de chance devem ser atribuídos a cada elevação de um nível na escala de quatro pontos. Os resultados apontam que cada mudança na faixa de renda eleva em 14,4% a chance de fazer parte do grupo dos seguros. Os mais ricos possuem maiores condições de adquirir e usufruir de mecanismos de autoproteção em suas residências. A PNAD de 2009 utilizada neste trabalho revela que, do percentual de pessoas que possuem segurança privada, 18,1% encontram-se no grupo de rendimento mensal domiciliar *per capita* com dois ou mais salários mínimos, 5,2% no de um a menos de dois salários mínimos e 2,9% no de ½ a menos de um salário mínimo. O mesmo padrão acontece para aqueles que têm câmera de vídeo: 14,6%, 2,1% e 0,8% pertencem, respectivamente, a estes grupos de renda.

Passando aos dados referentes ao bairro, primeiramente observa-se que o modelo é um pouco menos preciso do que o anterior, porém ainda possui uma média geral de acerto considerável (65,6%). Novamente, apenas uma variável não se apresentou como condicionante relevante, a partir do critério de significância estatística mencionado anteriormente. Desta vez a medida excluída foi o estado civil casado, indicando que essa condição não afeta a sensação de segurança no bairro, no contexto do presente modelo (conforme Tabela 3).

Assim como constatado anteriormente, ser homem eleva em 19,5% a probabilidade de se sentir seguro também nesse segundo contexto. Ou seja, além de se sentirem menos seguras no interior de suas casas, as mulheres também

manifestam esse tipo de sensação no nível mais geral do bairro. O mesmo ocorre com a variável racial, inclusive apresentando o maior coeficiente positivo até o presente momento (1.219). Neste caso, ser branco eleva em 21,9% a chance de fazer parte do grupo dos que se sentem seguros. Mais uma vez, o fato de residir na área urbana afeta negativamente a sensação de segurança. Na comparação com os residentes em áreas rurais, os habitantes de regiões urbanas têm probabilidade 55% menor de se sentirem seguros.

É também o que ocorre com a renda, cujo efeito encontrado foi de -1,4%. Portanto, cada elevação na faixa de renda dos entrevistados reduz em 1,4% a sua probabilidade de se sentirem seguros no contexto do seu bairro de residência. É importante lembrar que essa mesma variável produziu efeito inverso no contexto do domicílio, o que mostra que a situação econômica favorável dos indivíduos deixa de ser algo positivo quando o mesmo está no espaço público do bairro.

O fato de a elevação da renda interferir no sentimento de segurança no bairro pode ser mais bem compreendido com as contribuições de Caldeira (2000), que desenvolve o conceito de “enclaves fortificados” para analisar a segregação social em São Paulo. Tais enclaves constituem-se em propriedade privada para o uso coletivo, uma vez que “ênfatisam o valor do que é privado e restrito ao mesmo tempo em que desvalorizam o que é público e aberto na cidade”, rejeitam a vida pública, são espaços de convivência entre pessoas homogêneas e contribuem para que novas fronteiras entre os grupos sociais sejam estabelecidas (CALDEIRA,

Tabela 3 - Condicionantes da sensação de segurança no bairro

Condicionantes	B	Erro Padrão	Exp(B)
Homem	.178	.010	1.195**
Branco	.198	.014	1.219**
Casado	-.018	.011	.982
Residente na área urbana	-.802	.019	.448**
Renda	-.014	.006	.986*
Ensino Fundamental	.130	.012	1.139**
Grupo Etário de 17 a 29 anos	.039	.013	1.040*
Constante	1.063	.025	2.896**
% Médio de Acerto	65,6		

Nota: ** $p=.000$ e * $p?.03$

Fonte: PNAD, 2009.

2000, p. 258-259). Espaços como *shopping centers* e condomínios fechados são exemplos de enclaves fortificados que também possuem como marca a utilização de muros, grades, espaços vazios e forte vigilância.

A variável escolaridade desta vez atingiu níveis de significância aceitáveis e produziu efeito positivo sobre a variável dependente. O exponencial do coeficiente de 1.290 indica que possuir apenas o ensino fundamental aumenta em 29% a chance de manifestar a sensação de segurança no bairro. O fator vizinhança também merece ser destacado quando o recorte é o bairro. Com base em uma pesquisa de vitimização realizada para Belo Horizonte, Silva e Beato (2011) tratam do “efeito da vizinhança” sobre o medo do crime, apontando que o maior grau de coesão social (capacidade de conhecer pessoas,

receber visita de moradores, troca de gentileza e favores) numa vizinhança influencia em um menor sentimento de medo do crime.

Zaluar e Ribeiro (2009), analisando outra pesquisa no Rio de Janeiro (ZALUAR et al., 2007), concluem que os moradores dos subúrbios cariocas apresentam os menores percentuais de desconfiança ou desconhecimento de vizinhos, abaixo de 20%, o que seria um paradoxo: “Por que tal convivência sociável é maior nos subúrbios que apresentam as maiores proporções de vitimização, embora careçam hoje de áreas de lazer e de bons serviços públicos, especialmente os de segurança pública?” (ZALUAR; RIBEIRO, 2009, p. 20). As autoras buscam circunscrever o significado de vizinhança para distingui-lo de outras inúmeras formas de sociabilidade que não explicam a o sentimento de confiança:

A vizinhança, por sua vez, é primeiramente física, pois tem a ver com a sensação de cada indivíduo sobre os limites do território mais próximo à moradia, referência primeira para localizar-se em determinado espaço.(..) Mas é também simbólica e social, pois se refere aos vizinhos, parentes ou amigos, às pessoas que fazem parte da rede de relações que criam forte sentido de pertencimento a um território (ZALUAR; RIBEIRO, 2009, p. 7).

O trabalho aborda essa questão à luz do debate sobre a utilização do conceito capital social, derivando deste o conceito de eficácia coletiva, considerando as três ordens sociais – privada, paroquial e pública – e lançando, com isso, novas interpretações sobre a alta taxa de criminalidade no Rio de Janeiro.

Situação semelhante ocorre quando se focaliza a idade dos entrevistados, pois aqueles que se situam entre os 17 e 19 anos possuem também maior chance de se sentirem seguros, ainda que essa diferença seja de apenas 4%.

Para o último nível da análise, o município, observa-se, na Tabela 4, que o modelo proposto para analisar a sensação de segurança é o que apresenta menor percentual de acerto (56,2%). A comparação desse valor com os anteriores parece indicar que, quanto mais elevado é o nível analisado, maior é a complexidade do fenômeno e menor é a capacidade explicativa do modelo relativamente parcimonioso proposto. Sobretudo no caso do contexto municipal, parece ser necessário avançar na elaboração de modelos mais complexos que possam

Tabela 4 - Condicionantes da sensação de segurança no município

Condicionantes	B	Erro Padrão	Exp(B)
Homem	.169	.010	1.184**
Branco	.313	.014	1.367**
Casado	-.014	.010	.986
Residente na área urbana	-.740	.016	.477**
Renda	-.100	.006	.905**
Ensino Fundamental	.255	.011	1.290**
Grupo Etário de 17 a 29 anos	.090	.012	1.094**
Constante	.277	.023	1.319**
% Médio de Acerto	56,2		

Nota: ** $p=0.000$
Fonte: PNAD, 2009.

incorporar novos condicionantes apontados pela literatura como relevantes.

Como constatado no modelo anterior, aqui também a única variável que não atingiu nível de significância estatística aceitável foi o estado civil casado, confirmando assim a irrelevância dessa variável para o fenômeno em questão. Também corroborando os resultados anteriores, os homens possuem probabilidade 18,4% maior de estarem entre os que se sentem seguros nesse contexto municipal. Esse dado nos leva a concluir que as mulheres efetivamente são as mais inseguras em todos os níveis pesquisados pela PNAD de 2009.

O mesmo comportamento foi verificado em relação ao atributo raça, pois os brancos apresentaram chance 36,7% maior de manifestarem sensação de segurança. Ou seja, essa dimensão subjetiva da segurança parece estar em todos os níveis associada ao componente racial tão destacado pela literatura sobre vitimização, que demonstra que os negros são as maiores vítimas de agressão. A literatura que trata sobre a seletividade do sistema prisional também lança luz sobre o debate (WACQUANT, 2001; SALLA, 2003; ADORNO, 1996). Os brancos se sentem mais seguros em procurar os mecanismos judiciais e policiais para relatarem suas queixas, enquanto os negros em muitos casos são tratados de maneira vexatória pelas instituições de segurança pública.

A distinção entre residentes no campo e na cidade também foi encontrada nesse contexto final. Os que vivem em áreas urbanas, na comparação com os residentes em regiões caracterizadas como rurais, têm probabilidade

52,3% menor de compor o grupo dos seguros. Assim como no modelo relativo ao bairro, aqui o efeito da renda foi negativo, revelando que quanto maior o rendimento do entrevistado, menor a sua sensação de segurança no município, o que também pode ser analisado com as contribuições de Caldeira (2000) e a desvalorização do espaço público pelas elites. Neste caso, o efeito redutor sobre a razão de chance de se sentir seguro é de 9,5%.

A medida de escolaridade apresentou comportamento semelhante ao observado anteriormente, ou seja, possuir apenas o ensino fundamental eleva a probabilidade de se sentir seguro em 29%. Esse resultado é totalmente compatível com o que acabou de ser relatado sobre os rendimentos. Finalmente, confirmando um padrão recorrente nos dados, aqueles que se situavam no momento das entrevistas entre os 17 e 29 anos têm probabilidade 9,4% maior de compor o grupo dos que se disseram seguros nesse nível municipal. Entre os mais jovens, portanto, parece existir certa sensação de segurança em todos os contextos pesquisados.

Os três níveis de análise deste estudo indicam claras distinções a respeito da percepção sobre a sensação de segurança no Brasil. Na dimensão domiciliar, os fatores gênero, raça, renda e ensino fundamental apresentaram os maiores índices de sentimento de segurança. Portanto, no domicílio sentem-se mais seguros os homens, os brancos, os de maior renda e os com nível de escolaridade até o ensino fundamental em relação às mulheres, aos negros, aos pobres e aos indivíduos com grau de alfabetização abaixo do ensino fundamental. No nível do bairro, os fatores com maior coefi-

ciente se repetem; no entanto, a questão renda apresenta aqui um efeito inverso ao contexto do domicílio: a situação econômica favorável que produz maior sensação de segurança no domicílio deixa de ser algo positivo no espaço público do bairro. No nível do município, novamente se repetem gênero, raça, renda e ensino fundamental. No município os brancos e os indivíduos que possuem o ensino fundamental se sentem mais seguros do que no domicílio ou no bairro. Ser negro e ter baixa escolaridade diminui a sensação de segurança à medida que essas pessoas circulam em espaços públicos.

Três variáveis tiveram aqui um padrão de comportamento a ser destacado: a condição de estado civil casado, que não atingiu relevância estatística no bairro e no município, confirmando sua irrelevância; a constatação de que as mulheres efetivamente se sentem mais inseguras tanto no domicílio quanto no bairro e no município; e a situação dos jovens entre os 17 e 29 anos, que apresentaram um padrão recorrente e com probabilidades (10,3%, 10,4% e 9,4%, respectivamente, nos três contextos

analisados) maiores de comporem o grupo dos que se sentem seguros. Entre os mais jovens, portanto, parece existir certa sensação de segurança em todos os contextos pesquisados.

No texto foram destacados os vários aportes teóricos que os autores sugerem para analisar os resultados de suas pesquisas. Entende-se que os três níveis de análise aqui utilizados podem ser aprofundados considerando-se as três ordens sociais (privada, paroquial e pública) sugeridas por Zalar e Ribeiro (2009), sendo que em cada uma predominam relações objetivas e subjetivas e que compõem diferentes níveis de capital social. A composição do capital social, tanto individual como coletivo, expressa as possibilidades de empoderamento, ou de “não empoderamento”, dos sujeitos sociais, que interferem ou proporcionam um maior ou menor sentimento de segurança e proteção. Compreender o nível e o potencial de capital social dos diversos segmentos aqui estudados permite ampliar a eficácia das políticas públicas, na medida em que as mesmas podem ser focalizadas nos indivíduos ou grupos sociais mais vulneráveis.

1. Embora este artigo se detenha sobre a percepção da sensação de segurança, a estrutura da pesquisa do IBGE (2010) contempla também tentativa de roubo e furto e agressão física, todos sob o tema vitimização.
2. Outros termos também são utilizados por pesquisadores desta temática (como sentimento de insegurança), contudo, optou-se por utilizar a expressão sensação de segurança conforme a conceitualização da pesquisa do IBGE.
3. Os dados são da Pesquisa de Vitimização, elaborada e coordenada pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e patrocinada pela União Europeia (SOARES, 2007).
4. Na PNAD 2009, foram pesquisadas 399.387 pessoas e 153.837 unidades domiciliares distribuídas por todas as Unidades da Federação. Informações adicionais sobre o plano amostral podem ser obtidas em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/default.shtm>.
5. Negros e pardos correspondem a 36,3% da população do Sudeste, mas a 51,6% das mortes por homicídio. Na região Nordeste a diferença é ainda maior: negros e pardos correspondem a 66,28% da população e a 86,6% do total de vítimas de homicídio. (BEATO; MARINHO, 2007, p. 186).
6. Para as análises multivariadas foram considerados os pesos atribuídos pelo plano amostral complexo da PNAD.

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. **Estudos Históricos**, n. 18, 1996.
- BEATO, C.; PEIXOTO, B.; ANDRADE, M. V. Crime, oportunidade e vitimização. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v. 19, n. 55, p.73-89, 2004.
- BEATO, C.; MARINHO, F. Padrões regionais de homicídios no Brasil. In: CRUZ, M.; BATITUCCI, E. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- BORGES, D. Vitimização criminal: prevalência, incidência e o estilo de vida. In: DUARTE, M. S. de B. (Coord.); PINTO, A. S.; CAMPAGNAC, V. (Orgs.). **Pesquisa de condições de vida e vitimização de 2007**. Rio de Janeiro: Rio Segurança, 2008.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Editora 34, 2000.
- CARNEIRO, L. P. Para medir a violência. In: PANDOLFI, D. et al (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CATÃO, Y. Pesquisas de vitimização: notas metodológicas. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, 2008.
- GALVÃO, E. F.; ANDRADE, S. M. de. Violência contra a mulher: análise de casos atendidos em serviço de atenção à mulher em município do Sul do Brasil. **Saúde soc.** [online], v. 13, n. 2, p. 89-99, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios** ▫ Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil ▫ 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- LEMGRUBER, J. Controle da criminalidade: mitos e fatos. **Revista Think Tank**, São Paulo, 2001.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME; UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. **Manual on victimization surveys**. Geneva, 2010. Disponível em: <<http://www.unicri.it/institute>>.
- MADALOZZO, R.; FURTADO, G. M. Um estudo sobre a vitimização para a cidade de São Paulo. **Rev. Econ. Polit.** [online], v. 31, n. 1, p. 160-180, 2011.
- MATTOS MONTEIRO, F. **Uma tragédia anunciada: estudo da dinâmica das taxas de homicídios nos municípios de Santa Catarina no período de 1996 a 2008**. Dissertação (Mestrado). Florianópolis, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, 2009.
- POWERS, D.; XIE, Y. **Statistical methods for categorical data analysis**. New York: Academic Press, 2000.
- SALLA, F. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**. 2003
- SILVA, B. F.; BEATO, C. C. **Violência e medo em Belo Horizonte: efeito de vizinhança nas taxas de crime e percepção subjetiva**. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, Curitiba, 2011.
- SOARES FILHO, A. M. Vitimização por homicídios segundo características de raça no Brasil. **Rev. Saúde Pública** [online], v. 45, n. 4, p. 745-455, 2011.
- SOARES, G. A. D. O sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados. In: DUARTE, M. S. de B. (Coord.); PINTO, A. S.; CAMPAGNAC, V. (Orgs.). **Pesquisa de condições de vida e vitimização de 2007**. Rio de Janeiro: Rio Segurança, 2008.
- WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WIEVIORKA, M. Pour comprendre la violence: l'hypothèse du sujet. **Soc. Estado.**, v. 19, n. 1, p. 21-51, 2004.

ZALUAR, A.; RIBEIRO, A. P. A. Teoria da eficácia coletiva e violência: o paradoxo do subúrbio carioca. **Novos estudos.**, n. 84, p. 175-196, 2009.

ZALUAR, A. et al. **Pesquisa de vitimização do Rio de Janeiro**. Relatório técnico. Rio de Janeiro: Núcleo de

Pesquisa das Violências/Instituto de Medicina Social/ UERJ, 2007.

ZALUAR, A. Agressão física e gênero na cidade do Rio de Janeiro. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v. 24, n. 71, p. 9-24, 2009.

_____. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo Perspec.**, v. 13, n. 3, 1999.

Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais

Gabriela Ribeiro Cardoso, Erni José Seibel, Felipe Mattos Monteiro e Ednaldo Aparecido Ribeiro

Resumen

Percepciones sobre la sensación de seguridad entre los brasileños: investigación sobre condicionantes individuales

La victimización y las percepciones sobre la sensación de seguridad pueden ser concebidas como indicadores apropiados y de gran relevancia para la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas. En el debate sobre violencia y criminalidad, se apuntan diversos condicionantes como relevantes para comprender los niveles del sentimiento de seguridad, tales como: el crecimiento de la criminalidad; el fenómeno de la urbanización; la influencia mediática que resalta la espectacularización de la violencia; factores culturales, como religión; atributos de los propios individuos, como género, poder adquisitivo y edad, entre otras características sociodemográficas. Proponemos en este trabajo analizar los condicionantes individuales que influyen en la percepción de los brasileños sobre su sensación de seguridad en el domicilio, en el barrio y en la ciudad. Utilizamos como material empírico los datos recopilados por el IBGE en su segunda PNAD englobando el tema de la victimización, conducida en 2009. Nuestra intención es identificar posibles predictores o condicionantes sociodemográficos de la sensación de seguridad en los tres niveles mencionados. Para estimar estos factores explicativos empleamos la técnica de regresión logística binaria, llevando en consideración los pesos definidos por el IBGE para su muestra compleja.

Palabras clave: Sensación de seguridad; Victimización; Opinión pública.

Abstract

Brazilians' perceptions about their sense of security: Investigation into individual determinants

Victimization and perceptions of feelings of safety may be understood as suitable and extremely important indicators for drafting, managing and evaluating public policies. In the debate on violence and crime, certain determinants are highlighted as important for understanding the levels of feelings of safety; these include the growth of crime; the phenomenon of urbanization; the role of the media in making violence into a spectacle; cultural factors such as religion; individuals' attributes, such as sex, income, age and other socio-demographic characteristics. In this study we seek to analyze the individual determinants that influence Brazilians' perception of their feelings of safety at home, in the neighborhood, and in the city. We used the data gathered by Brazil's official statistics office (IBGE—Brazilian Institute for Geography and Statistics) in its second national household survey (PNAD—2009) encompassing the topic of victimization. Our intention is to identify possible socio-demographic predictors or determinants for the feeling of safety within the three above-mentioned fields. We used a binary logistical regression technique to estimate the explanatory factors, taking into consideration the weightings defined by IBGE in its complex sample.

Keywords: Feeling of safety; Victimization; Public Opinion.

Data de recebimento: 03/11/2012

Data de aprovação: 15/08/2013

Gestão da defesa social em Minas Gerais: contar crimes é suficiente?

Gilberto Protásio dos Reis

Doutorando em Ciências Sociais (PUC/MG), mestre em Administração Pública (FJP/MG), especialista em Gestão Estratégica da Segurança Pública (FJP/MG) e especialista em Segurança Pública (FJP/MG). Membro da Comissão Interorganizacional de Avaliação da Qualidade de Atuação do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, em 2009, 2010, 2011 e 2012.

protasioaprendiz@yahoo.com.br

Anderson Alcântara Silva Melo

Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires. Delegado geral de Polícia, atualmente é chefe do 3º Departamento da Polícia Civil de Minas Gerais, com sede no Município de Vespasiano-MG. Membro do Instituto Brasileiro de Justiça Restaurativa - IBJR. Membro da Comissão de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. Membro da Coordenação de Direitos Humanos da Academia de Polícia Civil. Membro da Comissão Interorganizacional de Avaliação da Qualidade de Atuação do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, em 2009, 2010, 2011 e 2012.

aasmelo@gmail.com

Heliane de Guadalupe Alves

Mestranda em Direito na área Instituições Sociais, Direito e Democracia – FUMEC/MG, pós-graduada em Controle da Administração Pública – Gama Filho/RJ, pós-graduada em Administração Geral e Recursos Humanos – FFJP/Fundação João Pinheiro – MG.

heliane.guadalupe@hotmail.com

Edson dos Santos

Graduado em Engenharia de Produção pela Faculdade de Engenharia de Minas Gerais (FEAMIG), técnico em Segurança Pública (CTSP) pela Polícia Militar de Minas Gerais, técnico em Segurança do Trabalho, com ênfase em Meio Ambiente.

edsonsaint@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo analisa o vigente paradigma da contagem de crimes, adotado em Minas Gerais, e propõe uma nova tipologia como parâmetro de monitoramento do desempenho do sistema de Defesa Social, tendo em vista a sistematicidade da participação social, a ativação do Conselho de Defesa Social e a superação de insuficiências de percepção do desempenho do Estado em relação aos registros de criminalidade e aos acordos de resultados no âmbito do Colegiado de Integração.

Palavras-Chave

Monitoramento; Desempenho; Criminalidade; Sistema de defesa social.

Este artigo é um contributo à tentativa de esclarecimento sobre o que seria a versão “novíssima” da *defesa social* na atualidade. Isso induz a tentar uma resposta que tome como ponto de partida predominantemente determinados acontecimentos dos anos da primeira década do século XX; nessa busca, o que será procedido é uma ágil, porém importante, reconstrução do “fio da meada” sobre as origens do modelo quantitativo de avaliação do desempenho de organizações do sistema de defesa social mineiro. Esse modelo é o que está sendo questionado aqui, não para que se proponha sua substituição, mas tão-somente sua complementação, dentro de uma lógica mais qualitativa.

No início da primeira década do século XX, a defesa social mostrou-se, em Minas Gerais, fortalecida quanto ao entendimento de abranger a atuação do Estado para fazer frente às ameaças-tronco à preservação da vida e à perpetuação da espécie: exclusão social, criminalidade, desastres, desídias sociais (com ênfase na interrupção de serviços essenciais) e comoções sociais. Houve, porém, a partir de 2007, um movimento de ênfase em números, traduzidos em metas a serem atingidas pelas organizações componentes do sistema encarregado dessa anteposição de enfrentamento às aludidas ameaças.

O presente artigo inova ao retomar a defesa social, em uma perspectiva que de fato busca

ultrapassar inclusive a percepção teórica de papel do Estado contra as referidas ameaças. Sua novidade está em propor uma tipologia para a sociedade observar o desempenho do conjunto de organizações encarregadas desse cuidado, ao mesmo tempo que visa restabelecer a amplitude semântica da defesa social, atualmente ainda influenciada por aquilo que Sowell (2011) provavelmente chamaria de “uma visão restritiva”.

Trata-se, pois, de um texto que é essencialmente otimista quanto à possibilidade de se estabelecer uma relação mais equilibrada entre o Estado, no seu dever de prestar contas (não tomadas aqui na restrita conotação da responsabilidade fiscal, mas sim no amplo sentido do dever de *accountability* em suas outras dimensões), e a sociedade, na sua prerrogativa de cobrar bons desempenhos estatais, notadamente na prevenção criminal.

A principal justificativa para essa discussão é subsidiar o aperfeiçoamento da capacidade técnica externa ao sistema de Defesa Social mineiro, para que a sociedade observe a atuação do Estado no provimento de proteções aos cidadãos, no tripé protetivo a que alude Bauman (2008): ao corpo e à propriedade, à confiança na ordem e na capacidade do Estado de mantê-la, e à identidade no mundo.

Para empreender tal esforço de reflexão, inicialmente, este artigo traz uma breve descri-

ção do modelo vigente, denominado “gestão para resultados”. Em seguida, são relacionadas algumas experiências internacionais, com o fim de mostrar que o tipo de preocupação expressa neste trabalho inscreve-se num universo maior de modelos de observação da atuação estatal contra a criminalidade, fora do Brasil. Posteriormente, são reunidos elementos para sustentar um novo modelo de avaliação do desempenho do sistema de Defesa Social em Minas Gerais, combinando indicadores de *resultados*, de *processo* e de *efetividade*. Finalmente, tenta-se responder à possível indagação que surgiria no leitor após compreender o que está sendo proposto: em que instâncias do governo de Minas Gerais poderia ser utilizada a metodologia aqui apresentada?

Descrição do modelo vigente (gestão para resultados)

Uma breve retrospectiva mostra-se bastante útil para ajudar a situar melhor a relevância do caso mineiro, pois o que será proposto neste artigo é uma tríade de olhares combinados acerca do fenômeno criminal, tendo-se, porém, como ponto de maior envergadura e complexidade, uma tipologia que, do ponto de vista acadêmico, já foi aprovada como capaz, de fato, de ser utilizada em todos os demais municípios e Estados brasileiros, conforme detalhado em Reis (2009).

A chamada “gestão para resultados” começou a ser adotada em Minas Gerais por volta de 2003, como esforço de teorização para sustentar o programa Choque de Gestão, do governo do Estado. Esse programa consistiu, naquele momento, na reorganização estrutural da administração pública, tendo sido, na área

da proteção à população, realizada a inovação do arranjo por meio da criação da Secretaria de Defesa Social (Seds) (SOUZA; REIS, 2010).

O uso de indicadores do desempenho de organizações policiais popularizou-se no país desde então, especialmente por esforços de divulgação feitos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que organizou um debate sobre esse tema em Belo Horizonte-MG e Vitória-ES, respectivamente em 2007 e 2009, e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que publicou artigo a esse respeito em uma edição especializada sobre o uso de indicadores na segurança pública no Brasil (SOUZA; REIS, 2011).

Passados quase cinco anos da primeira leva de indicadores, que se deu em meados de 2004, e ter sido testada com êxito na avaliação do desempenho operacional da Polícia Militar, no Município de Belo Horizonte (REIS, 2006), foi desenvolvida uma tipologia para observar a *performance* de redes encarregadas da defesa social (REIS, 2011; LISTGARTEN; REIS, 2010a).

Nessa tipologia, cinco indicadores foram cogitados, com os seguintes objetos: prevenção a incoerências entre o planejamento e a execução orçamentária; conhecimento conceitual de profissionais encarregados de gerir o sistema de defesa social, de modo que atue como uma rede; conhecimento de profissionais no interior de cada organização desse sistema, a respeito de conceitos basilares ao exercício da missão institucional operacional da sua respectiva organização; cooperação interorganizacional no sistema formado por essas organizações; e discernimento moral da população a respeito

de práticas reais ou potencialmente danosas à própria sociedade, no nível criminal (REIS, 2009; LISTGARTEN; REIS, 2010b).

Uma considerável atenção já vem sendo dada às potencialidades dessa tipologia, desde sua demonstração, em 2009, em formato de monografia (REIS, 2009) e reflexões posteriores: a evidenciação de que esse tipo ideal é potencialmente capaz de ser utilizado em qualquer ente federativo brasileiro (ANNUAL, 2010) e de que a percepção dos gerentes de nível técnico em Minas Gerais foi favorável quanto à sua utilidade e aplicabilidade ao caso mineiro (MARQUES, 2011), bem como que provavelmente o aspecto que mereça atenções iniciais mais urgentes seja o da forma como o conhecimento é gerado entre os órgãos do sistema de Defesa Social nessa Unidade Federativa (SANTOS, 2011).

Por outro lado, é base de observações que a sociedade civil, representada pelo Centro de Estudos da Gestão da Defesa Social (Cegeds), está tomando como parâmetro o relacionamento com sistemas de defesa social para análise do desempenho do Estado nessa área de políticas públicas em todo o país. A esse respeito, o *Informativo* nº 1 dessa entidade explicita que ela agrega metodologias, entre as quais a da Gestão de Projetos Complexos de Longo Prazo na segurança pública (CEGEDS, 2012).

No nível sul-americano, tendo por centro de difusão uma revista especializada com sede em São Paulo, essa tipologia foi amplamente difundida (LISTGARTEN; REIS, 2010b). Assim, no presente artigo, é discutida essa tipologia, associada a outra – que consiste no ran-

queamento estatístico das Regiões Integradas de Segurança Pública de Minas Gerais (RISP), a partir da análise multivariada de dados de quatro pesquisas de percepção periodicamente alimentadas por pesquisas de campo da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds).

Em 2007, o governo de Minas Gerais começou a chamar seus diversos órgãos para propor indicadores e, a partir deles, foram sendo avençadas metas a serem alcançadas entre uma agência central governamental e secretarias postas na condição de interlocutoras de cada conjunto de organizações a elas vinculadas. Em linhas gerais, no caso da contenção criminal, isso envolveu, em termos de chamamento à propositura de indicadores e, a seguir, de metas, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e a área da Seds encarregada da administração da execução penal.

O ano seguinte foi dedicado ao desdobramento interno, em cada órgão desse sistema, daqueles indicadores construídos em cada respectiva organização e enviados à Seds. Assim, quatro anos depois de a Polícia Militar ter criado seu próprio sistema de indicadores, os órgãos do aludido sistema começaram a desdobrar entre suas divisões internas os indicadores, resultando pactuações regionais.

Os indicadores e metas pactuadas com todos os órgãos desse sistema correspondem às reduções: da taxa de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos por 100 mil habitantes; do número de homicídios relacionados com o tráfico e do uso de drogas; da taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes; e da taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Para a Polícia Militar, as metas

adicionais (específicas dessa organização) foram aumentar a apreensão de armas de fogo e reduzir a reincidência (local/ endereço) de registros de ocorrências de perturbação da tranquilidade, do sossego e trabalho, da poluição sonora em níveis tais que deles resultem danos à saúde (SOUZA; REIS, 2010, p. 28).

Ocorre, porém, que isso funcionou bem até determinado momento (2010), começan-

do a apresentar pontos de insuficiência a partir daí. Pelo menos três aspectos explicam essa dificuldade, os quais estão explicitados na segunda coluna do Quadro 1.

O Quadro 1 sintetiza as características e pontos críticos de insuficiências do modelo vigente (até abril de 2012) em Minas Gerais, bem como as potencialidades do novo modelo, apresentado e discutido neste artigo.

Quadro 1 - Pontos críticos de insuficiência do modelo vigente gestão para resultados na área de defesa social Estado de Minas Gerais

Dimensão	Modelo vigente	Potencialidades do novo modelo
Coleta de dados	Alta dependência, por parte da administração, da coleta de dados feita pelos que serão avaliados pelos dados por eles mesmos coletados	Coleta de dados passa a ser independente da colaboração dos avaliados
Interpretação do fenômeno criminal	Visão unívoca: o fenômeno é visto segundo a ótica (classificação) de registro dos agentes do Estado	Visão biunívoca: o fenômeno continua sendo visto segundo o Estado, mas deixa de ter significado para a autoavaliação do desempenho do Estado perante o fenômeno
Publicização do conhecimento do fenômeno criminal	Uso dos registros criminais para prestar contas à sociedade, debater com a Academia e avaliar o desempenho do próprio sistema de Defesa Social	Uso dos registros criminais apenas para prestação de contas à sociedade e debates com a Academia. A avaliação do desempenho do Subsistema de Contenção Criminal passa a ser feita por indicadores de <i>processo</i> e de <i>efetividade</i> e não apenas de resultados

Fonte: elaboração dos autores.

Nota: Maiores detalhes no Quadro 4.

Um dos pontos levantados no Quadro 1 foi a possibilidade da adoção de uma “visão biunívoca” na interpretação do fenômeno criminal em Minas Gerais. Sob essa perspectiva, a ocorrência de delitos deixaria de ser utilizada como sinônimo de boa ou má *performance* do grupo de organizações encarregado institucionalmente da prevenção e reação criminal nesse Estado.

Antes de avançar nas análises, ou seja, entrar propriamente nas considerações a respeito do novo modelo proposto, é importante situar algumas experiências internacionais, de modo a demonstrar que a reforma do modelo de avaliação praticado em Minas Gerais tem, em certa medida, antecedentes de outros países, mas, ao mesmo tempo, supera tecnicamente as inovações que vêm daquele que mais contributos tem dado ao Brasil: os Estados Unidos da América.

Algumas experiências internacionais

O cenário de debates empreendidos neste artigo é o da reforma do arranjo estatal, no tocante à melhoria da capacidade de proteger a sociedade no campo da defesa social. Zavataro (2010) afirma que uma onda de reformas alcançou as polícias de vários países, no final do século XX e início do seguinte, sendo exemplos por ele relacionados, e respectivas fontes para aprofundamentos: a Austrália (VICKERS; KOLZMIN, 2001; DUPONT, 2003); a Alemanha (RITSERT; PEKAR, 2009); a Bélgica (TANGE, 2003); a Espanha (RABOT, 2003); a França (ROCHE, 2008; MUCCHIELLI, 2008); a Inglaterra e País de Gales (JONES; NEWBOURN, 2009; SAVAGE, 2007; CRAWFORD, 1992); os Estados Unidos (SKOGAN; STEINER, 2004), entre outros países.

Inobstante o caráter comum de as organizações policiais virem sendo transformadas em “canteiros de reformas” em diversos países, importa, para os fins deste artigo, pensar naquele tipo de inovação que envolve a revisão da forma como a população participa da avaliação do desempenho do Estado, na seara das políticas públicas. O caso dos Estados Unidos é mais próximo das práticas tentadas nas últimas duas décadas no país.

Nesse sentido, elencam-se, a seguir, diversos modelos de evolução do modo de policiamento norte-americano, alguns deles implementados em Minas Gerais, sendo o “policiamento por alavancas” o que mais interessa ser estudado neste artigo, em função de possuir características que mais se aproximam às proposições aqui colocadas, em uma perspectiva de qual seria a referência externa mais próxima do caso mineiro, não perante à simples lógica quantitativa vigente, mas sim em relação a algo novo que preserve as qualidades desse quantitativismo, ao mesmo tempo que incorpore formas de olhar que superem as três insuficiências básicas da gestão para resultados na *defesa social* de Minas Gerais, explicadas no Quadro 1. São eles:

- “policiamento orientado para resolução de problemas”;
- “policiamento comunitário”;
- “policiamento baseado em estatísticas decorrentes do georreferenciamento de eventos criminais”, também conhecido por *computer statistics* (Compstat), em Nova Iorque, e por “polícia de resultados”, em Minas Gerais (originário na PMMG, em 1999), que progrediu tecnicamente em 2007 para “Integração e Gestão da Segurança Pública” (Igesp);

- “abordagem da janela”, popularizada como “tolerância zero”;
- “policciamento por alavancas”;
- “policciamento por pontos quentes”;
- “policciamento por terceira pessoa”;
- “policciamento por objetivos”.

O “policciamento por alavancas” torna-se atrativo porque é o único que apresenta semelhante abertura para comportar um conceito mais distendido de segurança pública – o de “novíssima defesa social” (MEIRELES, 2007) – e, nesse contexto, levaria a refletir mais amplamente sobre formas objetivas de observação externa do desempenho do Estado, de tal sorte que fosse possível separar, de um lado, a contagem de crimes e, de outro, a análise da *performance* do sistema de defesa social, além de permitir a participação de outras organizações, externas ao sistema de defesa social, e da sociedade civil, em áreas geográficas predefinidas.

Alguns elementos poderiam ser, então, reunidos, para obtenção dessa aproximação com o “policciamento por alavancas”, tendo em vista o aprimoramento do caso mineiro. Por hora, verifica-se quanto a este que a implementação dessa mudança depende da superação de determinados desafios, preservando o que está dando certo (o modelo de gestão para resultados, que implica a permanência da rotina de analisar, global e regionalmente, o desempenho das Polícias Militar e Civil, contra as modalidades de crimes pactuadas no ano anterior).

Uma das possíveis vantagens de se fazer, portanto, uma complementação do modelo mineiro de gestão para resultados estaria na pro-

vável mitigação do risco mais preocupante, ora instalado: o sistema trabalhar contra si mesmo, fazendo do alcance de metas uma obsessão, desprovido de um instrumento paralelo de observação sobre o “processo” e a “efetividade” dessa busca, mais bem especificados na seção a seguir.

Elementos para um novo modelo em Minas Gerais

Existe em Minas Gerais o Conselho de Defesa Social, mas ele é inoperante (MARQUES, 2011), apesar de haver sido introduzido no texto constitucional estadual de 1989, segundo Meireles (2007). O mais difícil na correção dessa insuficiência não seria ativar o Conselho, porque para isso bastaria um ato administrativo de convocação do próprio vice-governador do Estado, que o preside. Por isso, nesta seção, discute-se a providência que requereria maiores esforços extrínsecos ao Estado.

O cenário que está posto em Minas Gerais é o seguinte:

- a sociedade civil não participa das reuniões do Conselho de Defesa Social, porque ele está inoperante e não há uma representação suficientemente arranjada a ponto de cobrar desempenho a partir de um rol de indicadores de uso consensual da sociedade e do sistema de Defesa Social;
- há uma instância abrangente de observação do desempenho do sistema incumbido dessa defesa, o Colegiado de Integração da Defesa Social; contudo, os indicadores utilizados pela agência central (Seds), discutidos nessa instância, focam-se em resultados (basicamente, o de reduzir índices de criminalidade em grupos de 100mil hab.), o que é muito

pouco e expõe o modelo a críticas, por exemplo, de que os resultados estariam sendo manipulados pelos próprios coletores dos dados, tendo em vista cumprir metas operacionais avançadas com a cúpula das respectivas organizações e destas com a referida Secretaria.

Nesse contexto é que faz sentido pensar na inclusão de um ator externo, suficientemente equipado do ponto de vista ferramental, para exercer perante o Colegiado de Integração da Defesa Social e o Conselho de Defesa Social o papel de observador do desempenho do Estado, no provimento de proteção aos cidadãos, nos três âmbitos que Bauman (2008) identifica, já mencionados: ao corpo e à propriedade (atividade típica de polícia); à confiança na ordem e na capacidade do Estado provê-la; e à identidade no mundo.

Há, nesse contexto, o pressuposto, a certeza até, de que a defesa social é mais ampla do que o rol de competências ora exercido pela rede que sob ela se identifica em Minas Gerais.

De fato o é, mas nem sempre isso é percebido com a devida amplitude. Tentou-se algo nessa direção por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Isso porque, segundo Listgarten e Reis (2010b), em Minas, o Estado optou por uma posição mais ética perante os cidadãos, ao atrelar a defesa social ao desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis.

Parece cabível aqui frisar que, conforme Resende (2010), na democracia participativa, a participação da sociedade significa o cidadão

estar presente nas decisões sobre políticas públicas, com capacidade de debater sobre o uso de recursos públicos. Note-se que já existe em Minas Gerais uma organização representativa da sociedade civil – o Centro de Estudos da Gestão da Defesa Social (Cegeds) – com um discurso muito afinado nessa direção, e que tem a chance de compensar o malogro do Instituto de Governança Social (IGS), que até então vinha empunhando a “bandeira” do aumento dessa participação em Minas Gerais.

O monitoramento do desempenho do sistema de Defesa Social mineiro, baseado não somente em indicadores de resultados, mas também em indicadores de processo e efetividade, pela implantação desses dois últimos na rotina de análises do desempenho desse sistema, possibilitaria avançar em direção à maior *accountability*, propiciando a separação entre o que seja objeto de discussão e análises do Estado (indicadores de processo e de resultados) daquilo que seja próprio da sociedade: verificar se tais respostas estão, de fato, correspondendo ao que a população pode esperar desses órgãos, para os quais recolhe impostos.

O que permitiria então observar o “processo” de funcionamento das mencionadas organizações? O Quadro 2 tenta explicar isso, alinhando quatro bases de dados ora disponíveis na Seds, mais especificamente na Diretoria de Avaliação do Desempenho do Sistema (DAD). Trata-se de quatro fontes que permitem observar o desempenho do sistema sem ter de contar crimes.

Duas dessas fontes baseiam-se em percepções da sociedade (Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social e Índice de Satis-

Quadro 2 - Indicadores de processo para complementação do modelo gestão para resultados na área de defesa social
Estado de Minas Gerais

Denominação	Objeto	Forma de coleta de dados	Observação
Índice de Qualidade Vida Relativo à Defesa Social	Cidadãos mineiros com idade superior a 16 anos	Survey representativo por Risp	Não há
Índice de Satisfação do Cidadão com o Atendimento do Sistema de Defesa Social	Cidadãos mineiros com idade superior a 16 anos atendidos por profissionais do sistema de Defesa Social		Não há
Avaliação da Política de Integração	Policiais militares, civis e bombeiros-militares lotados nas Regiões Integradas de Segurança Pública – Risp		A coleta de dados passaria a considerar a percepção da ponta da linha, sobre várias outras características do serviço
Resolutividade da Atividade Correicional			Não há

Fonte: Adaptado das bases de dados fornecidas pela DAD/Seds.

fação do Cidadão com o Atendimento do Sistema de Defesa Social) e outras duas contêm as percepções dos próprios agentes que lidam no dia-a-dia com a rotina de prover serviços de contenção criminal à população: Avaliação da Política de Integração e Resolutividade da Atividade Correicional.

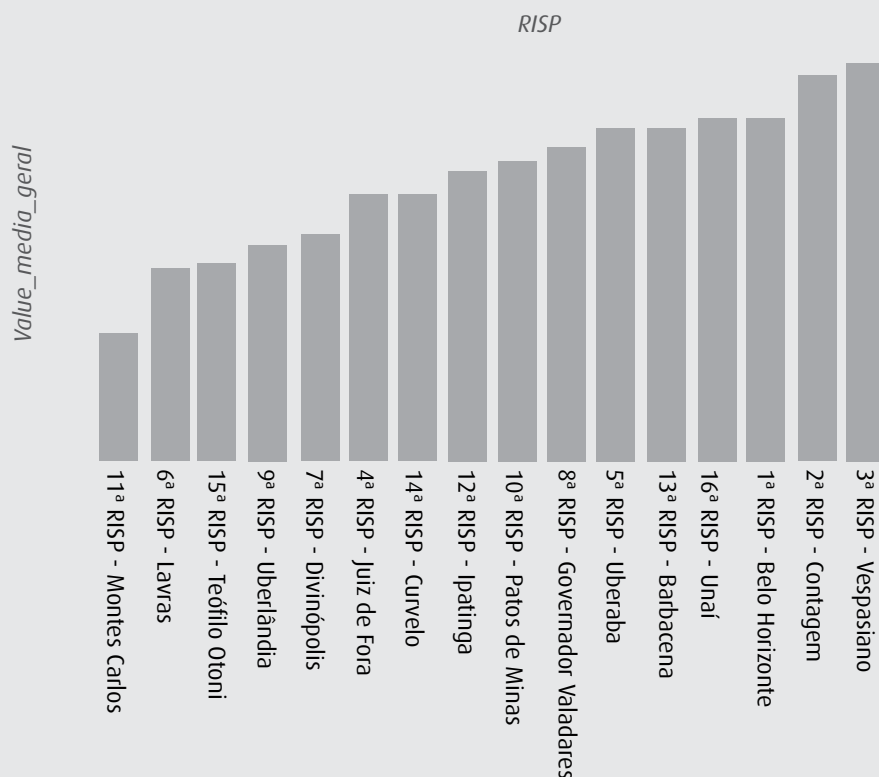
Um problema importante que precisaria ser enfrentado seria: como utilizar essas quatro bases de dados para definir prioridades de intervenção no grupo de 853 municípios mineiros, que se distribuem entre as 18 Regiões Integradas de Segurança Pública? Felizmente, isso já foi resolvido em 2010, no âmbito da Co-

missão Interorganizacional que acompanha a aplicação dessas pesquisas. O Gráfico 1 mostra o ranqueamento entre as Risps daí resultante.

Resolvida, em tese, a questão de quais seriam os indicadores de *processo*, restaria tratar dos de *efetividade*. O arranjo em que esse último tipo de indicador estaria organizado engloba os conceitos de *complexidade* e *incerteza*,

porque tais vetores estão presentes em quaisquer análises que se pretenda sistematizar, segundo a literatura que trata do tema da atuação de várias organizações rumo a um objetivo comum, no longo prazo (MAXIMIANO, 1997; SHENRAR; WIDEMAN, 2000) e na defesa social (MARQUES, 2011; LISTGARTEN; REIS, 2010a, 2010b; SOUZA; REIS, 2009; REIS, 2009).

Gráfico 1 - Ranqueamento das Regiões Integradas de Segurança Pública, pela combinação de pesquisas de percepção interna e externa sobre o desempenho do sistema de Defesa Social
Estado de Minas Gerais - 2010



Fonte: elaboração dos autores.

Sob esse ângulo de análises, haveria a incorporação dos seguintes indicadores à rotina de reuniões do Colegiado de Integração e do Conselho de Defesa Social de Minas Gerais:

- indicadores de processo – a cargo da Comissão Interorganizacional de Avaliação

ção da Qualidade de Atuação do Sistema de Defesa Social;

- indicadores de efetividade – a cargo da Comissão Interorganizacional de Avaliação da Qualidade de Atuação do Sistema de Defesa Social e do Centro de Estudos da Gestão da Defesa Social,

Quadro 3 - Características dos indicadores para o novo modelo gestão para resultados na área de defesa social
Estado de Minas Gerais

Tipo do indicador	Âmbito de utilização	Justificativa
Indicadores de resultados	<i>Accountability</i> , via imprensa e Academia	Tanto a imprensa como a Academia são legítimas para explorar e confrontar os dados, tendo em vista sua legitimação
Indicadores de processo	Sistema de Defesa Social ⁽¹⁾	O sistema é legítimo para avaliar seu próprio funcionamento, como prerrogativa da atividade de controle interno; mantém a transparência e maior confiabilidade do modelo; evitaria a precarização moral dos avaliados por um sistema interessado apenas em números; reduziria a pressão ora exercida sobre as Risps, em termos de alcance de metas operacionais
Indicadores de efetividade	Conselho de Defesa Social (indicadores do vetor “complexidade”) e Legislativo (indicador do vetor “incerteza”)	Quanto ao indicador do vetor “incerteza”, o Legislativo possui competência para aprovar o orçamento e acompanhar sua execução, em termos de qualidade do gasto público. Quanto aos indicadores do vetor “complexidade”, é preciso medir a efetividade do Executivo no provimento da proteção social, e isso só é possível quando se observam conexões entre o Suprassistema de Defesa Social e o Suprassistema de Desenvolvimento Social, em especial o Sistema de Educação

Fonte: elaboração dos autores.

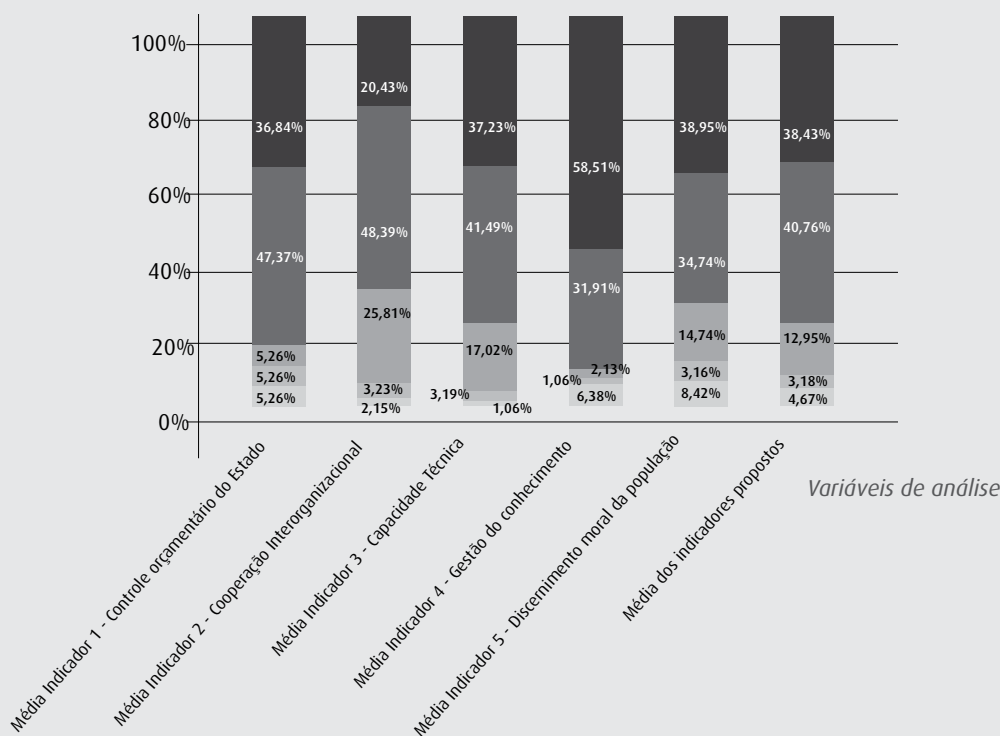
(1) Incluem-se, nesse âmbito, o Conselho Estadual de Defesa Social, o Colegiado de Integração do Sistema de Defesa Social e a Comissão Interorganizacional de Acompanhamento da Qualidade de Vida relativa à Defesa Social.

quem primeiro os propôs em termos de aproveitamento pela sociedade civil.

Uma pergunta mostra-se fundamental nesse momento: haveria ambiência favorável, nesse sentido, no sistema de Defesa Social mineiro? Do ponto de vista técnico, sim. Uma pesquisa

realizada em 2011 (MARQUES, 2011), com representação estatística dos técnicos lotados nas instâncias de avaliação integrada dessa rede, mostrou a maciça concordância desses gestores, em todos os cinco indicadores que compõem a tipologia identificada neste artigo como sendo destinada à apuração da efetividade.

Gráfico 2 - Índices de concordância dos gestores técnicos do sistema de Defesa Social acerca da aplicabilidade da tipologia de gestão interorganizacional de longo prazo Estado de Minas Gerais - 2011



Indicadores	Índice Concordância
Indicador 1	84,21%
Indicador 2	68,82%
Indicador 3	78,72%
Indicador 4	90,42%
Indicador 5	73,69%
Média Geral Indicadores	79,19%

- Concordo totalmente
- Concordo parcialmente
- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Não tenho opinião ou evidências a respeito

Fonte: Marques (2011).

Conforme mencionado no início desse artigo, há nessa tipologia cinco indicadores, para os quais se apontam, a seguir, os respectivos resultados da pesquisa de campo, afetos ao índice de concordância quanto ao uso de tais indicadores pelo sistema de Defesa Social: prevenção a incoerências entre o planejamento e a execução orçamentária, 84,1%; cooperação interorganizacional no sistema formado por essas organizações, 68,2%; conhecimento de profissionais no interior de cada organização desse sistema, a respeito de conceitos basilares ao exercício da missão institucional operacional da sua respectiva organização, 78,72%; conhecimento conceitual de profissionais encarregados de gerir o sistema de defesa social de modo que atue como uma rede, 90,42%; e discernimento moral da população a respeito de práticas reais ou potencialmente danosas à própria sociedade, no nível criminal, 73,79%. (MARQUES, 2011). O Gráfico 2 mostra mais detalhes desses resultados.

Ao que se vê, a questão da aplicabilidade ao caso mineiro de indicadores de *processo* e de *efetividade* está, respectivamente, resolvida do ponto de vista da mensurabilidade e visualidade gráfica, e avaliada como imediatamente utilizável. Cabe então indagar quais seriam os contornos básicos do novo modelo, os possíveis âmbitos de sua utilização, e o processo recomendável de implementação. Dessas questões cuida a seção a seguir.

Pensando sobre o possível novo modelo

Um protótipo de modelo de monitoramento de desempenho do Estado que contemple todas as questões até aqui tratadas parece precisar con-

ter a potencialidade de funcionar no nível micro das Secretarias Executivas Regionais do Igesp, no nível médio do Colegiado de Integração de Defesa Social e no nível macro do Conselho de Defesa Social. O Quadro 4 engloba, por isso, todos os três tipos de indicadores que compõem esse protótipo.

Como visto no Quadro 4, há três níveis de utilização potencial desse modelo complementar de avaliação do desempenho do sistema de Defesa Social mineiro. É preciso completar as análises desse quadro, bem como aquelas feitas até este ponto do artigo, com algumas outras, que ajudam a perceber a amplitude dessa possibilidade.

A literatura estrangeira também é rica em pesquisas nesse sentido (CHAPMAN, 1973; FORST, 1976; JACOB; RICH, 1980), o mesmo se podendo dizer daquelas que traduzem o uso do número de prisões efetuadas como parâmetro de avaliação (SHALMMAN et al., 1972; KELLING et al., 1974). Embora não se possa desconsiderar sua importância, tais fatores isoladamente não podem ser representativos de qualquer definição de eficácia das forças policiais contra o crime, sobretudo naqueles relacionados à criminalidade violenta. É por isso que o uso dos três “olhares” esquematizados no Quadro 4 pode ser bastante útil.

O controle do crime, pela fixação de metas, foi lógica inicial adotada em Minas Gerais. De 2007 até agora, pouco se avançou além disso. Avanços devem levar em conta que esse tipo de controle está associado a pelo menos dois grandes objetivos: a redução do crime e o aumento da sensação de segurança pela população. Estudos mostram que, quando se vinculam essas duas metas (redução do crime e aumento da sensação

Quadro 4- Espécies e abrangências dos indicadores propostos para o sistema de Defesa Social Estado de Minas Gerais

Âmbito	Funcionamento atual	Funcionamento proposto
Nível micro (Secretarias Executivas Regionais do Igesp)	Contagem de crimes, discussão local de causas e organização de esforços operacionais para combatê-las	Incorporação de indicadores de processo para apurar desempenho <u>regional</u> , e manutenção do uso de indicadores de resultados, para relacionamento com a imprensa e a Academia
Nível do sistema (Colegiado de Integração)	Análise periódica dos resultados do sistema, com base na contagem de crimes, e solução de dificuldades interorganizacionais supostamente causadoras de desempenhos regionais insatisfatórios	Incorporação de indicadores de processo para apurar desempenho <u>estadual</u> ; manutenção do uso de indicadores de resultados, para relacionamento com a imprensa e a Academia, e uso de alguns indicadores de efetividade para manter a capacidade de respostas do sistema ⁽¹⁾
Nível do Estado (Conselho de Defesa Social)	Inexiste, o conselho não está ativo.	Implantação, por já estar previsto em lei, e uso para debate da conexão prevista no PMDI, entre políticas de defesa social e políticas de desenvolvimento econômico e social ⁽²⁾

Fonte: Elaboração dos autores.

(1) Refere-se aqui aos indicadores de Capacidade Técnica, Cooperação Interorganizacional e o de Gestão do Conhecimento.

(2) Diz respeito aos indicadores de Prevenção a Desempenho em Veneziana e ao Indicador de Discernimento Ético da População.

de segurança pela população), percebe-se claramente uma relação de causa e efeito entre estas.

Conforme Wiccof (2007), esse elo permite inserir, nesse contexto, outros dois objetivos intermediários: a prevenção do crime e a admi-

nistração do crime. Parece razoável supor que é mais barato, porém mais complexo do ponto de vista metodológico, investir em prevenção, o que passa, no entender dos autores deste artigo, pela definição de um novo modo de olhar a realidade, com indicadores que desdobrem

aquele mencionado na tipologia sustentadora dos que dizem respeito à *efetividade*, isto é, o de discernimento moral da população.

A prevenção criminal, do ponto de vista das instituições policiais, consiste na avaliação do impacto das ações da polícia contra o crime. Trata-se de analisar, pontualmente, o que foi realizado e os efeitos provocados. Conforme Robert Peel, o que mede a efetividade da polícia não é a quantidade de força e de prisões efetuadas, mas sim a ausência do crime.¹ Desta forma, a polícia atuará com eficácia na prevenção do crime quanto mais consiga traduzir em suas ações a redução de oportunidades nas ações de criminosos, desmotivando-os da prática criminal (MANNING, 1978).

Importante ressaltar, baseado em estudos que avaliam o impacto das ações policiais na redução de crimes, que,

em qualquer teste para se determinar se as forças policiais estão “fazendo a parte delas”, no sentido de afetar o crime, as medidas do esforço são essenciais. Se a medida da eficácia continuar sendo baseada somente em medidas de resultados que podem ser afetados por outros fatores, isso não constitui meio de se saber até que ponto qualquer ineficácia aparente pode ser atribuída às forças policiais. Se as medidas do esforço policial estão incluídas no estudo, torna-se mais viável determinar se um esforço maior poderia ser feito pelas forças policiais ou talvez por outras partes do sistema de justiça criminal, ou mesmo pela sociedade (WICCOF, 2007, p. 34).

Segundo Reiner (2004), avaliações de qualidade devem basear-se em avaliações do processo,

a maneira como um confronto é tratado, mais do que em seu produto ou resultado. Notam-se, por essa perspectiva teórica, as potencialidades de acerto para o modelo mineiro, caso se progrida tecnicamente em direção ao que ora se defende no presente artigo. Avaliar o desempenho individual por meio de medidas de resultados não satisfaz, pois é provável que o efeito de qualquer um dos policiais sobre qualquer dos indicadores seja mínimo. Aliás, é arriscado manter-se esse direcionamento em Minas Gerais, porque, como apontado anteriormente, há potenciais implicações éticas em termos do que vige na atualidade.

Outro ponto considerado por Reiner (2004) diz respeito aos índices de solução de crimes. Sem entrar aqui no mérito das limitações técnicas, o índice de soluções de crimes é altamente vulnerável à manipulação. O autor afirma que, no final dos anos 1980, na Inglaterra, foi dada mais atenção ao desenvolvimento de medidas de desempenho do trabalho policial. Ao tentar desenvolver indicadores também do trabalho não ligado ao crime, deu-se prioridade ao aprimoramento dos índices de *performance* investigativa. Em Minas, é possível que esse tipo de olhar pudesse orientar a revisão dos indicadores de resultados, sem, portanto, precisar simplesmente abandonar o que já foi conquistado com a lógica ora adotada.

Para o caso mineiro, isso pode ser compreendido como uma pequena evidência de que não é saudável continuar adotando em Minas Gerais a lógica de fazer coincidir a figura dos que coletam os dados (registradores dos eventos) com a dos que recebem prêmios de produtividade, caso os dados registrados preencham os parâmetros dos acordos de resultados que cada organização pactua com o governo.

Conclusão

Em linhas gerais, procurou-se organizar as ideias contidas nesse texto, de modo que fosse possível mostrar insuficiências do modelo quantitativo de avaliação do desempenho do sistema encarregado da *defesa social*, sem, contudo, deixar de usá-lo. O vulto da mudança defendido nessas páginas talvez ensejasse mais do que um artigo. Contudo, esse foi um começo nesse campo de possibilidades que ora se abre, no momento em que a Seds e as organizações operacionalmente coordenadas por ela começam a utilizar bases menos quantitativas para estabelecer uma sequência de prioridades entre as Regiões Integradas de Segurança Pública, com análises no âmbito da própria Comissão Interorganizacional de Avaliação da Qualidade de Atuação do Sistema de Defesa Social e do Colegiado de Integração.

Como é recomendável a toda nova proposta de acompanhamento do desempenho organizacional, é possível que o conteúdo deste artigo mereça debates mais aprofundados no âmbito do Subsistema de Contenção Criminal mineiro (atual e impropriamente denominado Sistema de Defesa Social).

Deve-se lembrar que será ainda preciso discutir tecnicamente cada indicador com as organizações componentes do Conselho de Defesa Social, sem perder de vista que as áreas da Fazenda, Educação, Ciência e Tecnologia, entre outras da Administração Pública mineira, mostram-se prioritárias para o aprofundamento desses debates, porque de alguma forma os indicadores aqui apontados envolvem aquelas instâncias e áreas de governo.

De tudo o que foi abordado nesse artigo, talvez os pontos que careçam de maior esclarecimento sejam dois: como mensurar o indicador mais complexo da tipologia de gestão interorganizacional de longo prazo – o de discernimento moral da população –; e como o Cegeds poderia contribuir dentro de uma rotina, por exemplo, mensal de sua participação, nos níveis micro (Secretarias Regionais do Igesp), do sistema (Colegiado de Integração) e de Estado (Conselho de Defesa Social).

O certo é que já não haveria razões para adiar mais isso, como a suposta inexistência de uma tipologia para dar objetividade a essas reuniões. Este artigo tentou contribuir na oferta de algum esboço de respostas nessa direção. Outra certeza – e talvez ela sintetize todo o artigo – é que, de fato, na avaliação do desempenho do referido sistema, contar crimes, ainda que com todo um aparato lateral de qualificação dessa contagem, não é suficiente nem pode permanecer nos moldes em que se encontra, sob pena de alto risco de comprometimento da própria credibilidade dessa contagem.

As considerações desse artigo não excluem a possibilidade de que a própria Seds mineira faça as vezes do Conselho de Defesa Social, como instância de coordenação e gestão estratégica, porque esse órgão já conquistou, desde sua criação, uma legitimidade no papel de coordenação operacional do sistema composto pelas Polícias, Corpo de Bombeiros e outras organizações, e porque, como se mostrou no Quadro 4, o Colegiado de Integração, que a referida Secretaria coordena, é instância que já possui responsabilidade por pensar em soluções que alcançam todo o território do Estado.

Um risco a ser levado em conta, após todas essas considerações, é de que a própria Seds subestime a utilidade do ranqueamento de Regiões, que ora combina pesquisas de percepções internas (que trazem o conhecimento tácito dos profissionais de defesa social sobre o que esteja ou não carecendo de melhorias)² e externas (opinião da sociedade a respeito da qualidade de atuação do sistema de Defesa Social).³ Esse ranqueamento qualitativo é, de fato, a via por excelência da credibilidade do sistema. São Paulo e Rio de Janeiro tiveram suas estatísticas criminais questionadas. Minas Gerais não deve correr o mesmo risco, daí a importância de ter um instrumento de mensuração que seja independente das estatísticas criminais e da própria credibilidade dos registradores de ocorrências.

Uma das formas de concretizar essa subestimação seria preferir, a esse tipo de pesquisas, outras que visassem acompanhar, por exemplo, vitimização, porque o medo é algo que pode ser convertido em um produto comercializável, artificialmente instigado nos cidadãos, para que comprem mais serviços de empresas especializadas em segurança privada. Isso faz com que pesquisas de medo de vitimização sejam de confiabilidade duvidosa. Pelo menos nos Estados Unidos, há indícios de que a ma-

nipulação do medo seja uma realidade, que estaria sendo utilizada mediante adulteração ou interpretação tendenciosa de estatísticas, para fazer com que os contribuintes aceitem, mais passivamente, determinadas ações do próprio poder público (GLASSNER, 2003).

Esse tipo lamentável de expediente não é novo e alcança, preocupantemente, a Sociologia moderna e ciências afins (SOROKIN, 1964), que são áreas importantes para a compreensão do fenômeno criminal e a definição de políticas públicas, o que requer um zelo adicional de reconhecer que pesquisas dessa natureza (medo de vitimização) não devem ser tomadas como ponto de sustentação da efetividade das políticas públicas.

O Centro de Estudos da Gestão da Defesa Social, quem primeiro propôs os indicadores de efetividade em termos de aproveitamento pela sociedade civil e que domina sua tipologia (Quadro 3), é parceiro importante nesse processo. Sua presença no Colegiado de Integração da Seds viria agregar maior legitimidade ao processo de avaliação, porque é saudável para a democracia que haja participação social no planejamento e avaliação das políticas públicas. A prevenção e reação criminal não é exceção.

1. *Um dos principais idealizados por Robert Peel, fundador da denominada Polícia Metropolitana, criada em Londres, em 1829.*
2. *Avaliação da Política de Integração e Resolutividade da Atividade Correicional.*
3. *Índice de Qualidade de Vida Relativo à Defesa Social, Índice de Satisfação do Cidadão com o Atendimento do Sistema de Defesa Social.*

Referências bibliográficas

- ANNUAL CONFERENCE AND PUBLIC SECURITY. **Governança, accountability e políticas públicas**: indicadores para redes de segurança pública e defesa social no Brasil. São Paulo: Clarion Events, 8-9 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.confsegbrasil.com.br/english/agenda.asp>>. Acesso em: 5 abr. 2012.
- BAUMAN, Z. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- CEGEDS – Centro de Estudos da Gestão da Defesa Social. **Informativo nº 1**, mar. 2012.
- CHAPMAN, D. The stereotype of the criminal and the social consequences. **International Journal of Criminology and Penology**, n. 1, p. 15-30, 1973.
- CRAWFORD, A. **The local governance of crime**. Nova York: Oxford University Press, 1992.
- DUPONT, B. Évaluer ce que fait la Police: L'exemple australien. **Criminologie**, v. 36, n. 1, p. 103-120, 2003.
- FORST, B. E. Panicipation in illegitimate activities: further empirical findings. **Policy Analysis**, v. 2, n. 3, p. 477-92, 1976.
- GLASSNER, B. **Cultura do medo**: por que tememos cada vez mais o que deveríamos temer cada vez menos. São Paulo: Francis, 2003.
- JACOB, H.; RICH, M. J. The effects of the police on crime: a second look. **Law & Society Review**, v. 15, n. 1, p. 109-122, 1980.
- JONES, T.; NEWBOURN, T. Le managérialisme et la nature des réformes policières en Angleterre et au Pays de Galles. **Revue Française de Science Politique**, v. 59, n. 6, p. 1175-1197, 2009.
- KELLING, G. L. et al. The Kansas City preventive patrol experiment: a summary report. In: BAYLEY, D. H. (Ed.). **What works in policing**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1974.
- LISTGARTEN, S.; REIS, G. P. dos. Governança da sociedade no Conselho de Defesa Social de Minas Gerais: potencialidades de aprimoramento da democracia participativa e da conexão entre políticas de defesa social com as de desenvolvimento econômico e social. **Revista Eletrônica**, Belo Horizonte, Faculdades Del Rey, n. 1, jan.-jun. 2010a. Disponível em: <http://www.faculdadesdelrey.com.br/revista/edicoes/cat_view/37-volume-1>. Acesso em: 6 abr. 2012.
- _____. Governança, accountability e políticas públicas de longo prazo: indicadores para redes de defesa social no Brasil. **Tecnologia & Defesa – Segurança**, nº 4, p. 18-25, 2010b.
- MANNING, P. K. The Police: mandate, strategies, and appearances. In: MANNING, P. K.; VAN MAANEN, J. (Eds.). **Policing: a view from the street**. Santa Monica, CA: Goodyear Publishing, 1978.
- MARQUES, M, A, **Governança social, accountability e políticas públicas em Minas Gerais**: percepção sobre indicadores de gestão de longo prazo no Sistema de Defesa Social. Belo Horizonte: Centro de Ensino de Graduação da Academia de Polícia Militar, 2011.
- MEIRELES, A. **O tempo e a violência**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2007.
- MUCCHIELLI, L. Le nouveau management de la sécurité à l'épreuve: délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007). **Champ Penal, Penal Field**, nouvelle revue internationale de criminologie, v. 5, 2008.
- RABOT, A. Implantation et évaluation du modèle de police de proximité en Espagne: bilan et perspective. **Les Cahiers de la Sécurité Intérieure**, v. 53, 3 trimestre, p. 35-55, 2003.

REINER, R. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: BRODEUR, J.-P. (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2004 (Col. Polícia e Sociedade. v. 4).

REIS, G. P. dos. **Gestão de projetos complexos de longo prazo na segurança pública**. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica da Segurança Pública). Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009.

_____. Gestão da Segurança Pública no Brasil: vetores de análise e dimensões de gestão de projetos interorganizacionais de longo prazo. **Revista Segurança com Cidadania**, Brasília-DF, Senasp/Ministério da Justiça, 2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}>>. Acesso em: 9 dez. 2011.

_____. **Avaliação do desempenho de agências policiais-militares**: análise da cientificidade. Monografia (Pós-graduação *lato sensu* em Segurança Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

RESENDE, M. S. R. Democracia participativa. **Revista Governança Social**, Belo Horizonte, Instituto de Governança Social, n. 4, p. 18-19, maio 2010.

RITSERT, R.; PEKAR, M. New public management reforms in German Police Services. **German Policy Studies**, v. 5, n. 2p. 17-47, , 2009.

ROCHÉ, S. Performance management in France: a police or an electoral issue? **Policing**, v. 2, n. 3, p. 331-339, 2008.

SANTOS, E. dos. **Rede Interorganizacional de Criação e Compartilhamento de Conhecimento no Sistema de Defesa Social Mineiro**: inovação de processos, eficácia e efetividade das ações e resultados. Monografia (Graduação em Engenharia de Produção). Belo Horizonte, Faculdade de Engenharia de Minas Gerais, Feamig, 2011.

SAVAGE, S. P. **Police reform: forces for change**. Nova York: Oxford University Press, 2007.

SKOGAN, W. G.; STEINER, L. **Community policing Chicago, year ten** – An evaluation of Chicago alternative policing strategy. Chicago: The Chicago Community Policing Evaluation Consortium, 2004.

SOUZA, R. V. de; REIS, G. P. dos. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na Polícia Militar e no sistema de Defesa Social. **Segurança, Justiça e Cidadania**, n. 5, p. 35-62, 2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}>>.

_____. O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polícia. **O Alferes**, Belo Horizonte, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar de Minas Gerais, n. 58, p. 11-61, jul.-dez. 2006.

SOWELL, T. **Conflito de visões**: origens ideológicas das lutas políticas. São Paulo: É Realizações, 2011.

TANGE, C. L'évaluation comme Enjeu Politique, Policier et Scientifique: retour sur vingt-cinq ans d'évaluation de la police en Belgique. **Les Cahiers de la Sécurité Intérieure**, v. 53, 3 trimestre, p. 7-31, 2003.

VICKERS, M. H.; KOUZMIN, A. New managerialism and australian police organizations: a cautionary research note. **The International Journal of Public Sector Management**, v. 14, n. 1, p. 7-26, 2001.

WYCOFF, M. A. Polícia Municipal: avaliando sua eficácia contra o crime. In: GREENE, J. R. (Org.). **Administração do trabalho policial**. São Paulo, Edusp, 2007 (Coleção Polícia e Sociedade, v. 5).

ZAVATARO, B. Avaliar a polícia: notas em torno da medida da performance policial em uma perspectiva internacional. In: PEREIRA JÚNIOR, E. A.; SILVA, J. F. da; MARON, J. (Orgs.). **Um toque de qualidade**. Belo Horizonte: DAD/Seds, 2010, p. 193-226.

Gestão da defesa social em Minas Gerais: contar crimes é suficiente?

Gilberto Protásio dos Reis, Anderson Alcântara Silva Melo, Heliane de Guadalupe Alves e Edson dos Santos

Resumen

Gestión de la Defensa Social en Minas Gerais: ¿contar delitos es suficiente?

Se analiza el vigente paradigma de conteo de delitos adoptado en Minas Gerais, y se propone una nueva tipología como parámetro de monitoreo del rendimiento del Sistema de Defensa Social, teniendo en cuenta la sistematicidad de la participación social, la activación del Consejo de Defensa Social y la superación de insuficiencias de percepción en la actuación del Estado, en relación con los registros de delincuencia y con los acuerdos de resultados en el ámbito del Colegiado de Integración.

Palabras clave: Monitoreo; Rendimiento; Delincuencia; Sistema de Defensa Social.

Abstract

Social defence management in Minas Gerais: is it enough to count crimes?

The article analyzes the existing paradigm for counting crimes that has been adopted by the state of Minas Gerais, and puts forward a new taxonomy as a parameter for monitoring the performance of the social defense system, aiming to make social participation systematic, to activate the social defense counsel, and to overcome shortcomings in the perception of the State's performance regarding crime records and agreements for results within the sphere of the Integration Collegiate Body.

Keywords: Monitoring, Performance, Crime, Social defense system.

Data de recebimento: 31/10/2012

Data de aprovação: 15/08/2013

Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública

Felipe Furcolin

Bacharel em Direito pela Escola de Direito de São Paulo (EDESP) da FGV. É advogado na sociedade de advogados Barbosa e Spalding Advogados e atua como consultor em projetos desenvolvidos pela FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, com foco em relações público-privadas.

✉ felipe.furcolin@fipecafi.org

Frederico Da Silveira Barbosa

Graduado pela Faculdade de Direito da PUC-SP. Mestre pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP. Advogado, sócio de Barbosa e Spalding Advogados. Consultor da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi) e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).

✉ frederico.barbosa@fipecafi.org

Bruno Ramos Pereira

Bacharel em Direito pela PUC/SP e Mestre em Direito Constitucional pela USP. Sócio da sociedade de advogados Barbosa e Spalding Advogados e atua como consultor em projetos de infraestrutura desenvolvidos no âmbito da FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. É coordenador do site PPP Brasil.

✉ bruno.pereira@fipecafi.org

Antonio Martins Cortada

Economista graduado pela USP, pós-graduado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas/USP e Mestre pelo PROLAM /USP. É sócio da Portfólio Consultores Econômicos, e atua como consultor há mais de vinte anos, no Brasil e no exterior. Atua também como consultor da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI).

✉ antonio.cortada@fipecafi.org

Resumo

Este artigo apresenta razões para a adoção, no âmbito da segurança pública, da sistemática do Planejamento Baseado em Capacidades Operacionais (PBC). Para tanto, apresentam-se seu conceito e um breve histórico de sua aplicação, seu funcionamento e a forma como vem sendo aplicado na área de defesa, além de serem abordadas as principais diferenças entre as áreas de defesa e segurança pública, no que concerne à aplicação do método. A aplicação na seara da segurança é ilustrada com a implementação do PBC, em âmbito federal, pelo Department of Homeland Security (DHS) dos Estados Unidos da América (EUA) e, em âmbito estadual e regional, pelo Estado do Colorado. Por fim, são feitas algumas considerações sobre o impacto do PBC e a possibilidade de aplicação deste método no planejamento da segurança pública no Brasil.

Palavras-Chave

Planejamento baseado em capacidades; Defesa; Segurança pública.

A escassez de recursos públicos impõe a necessidade contínua de bem planejar o gasto público, visando garantir a maior eficiência possível na execução das políticas públicas.

No âmbito da defesa, essa escassez de recursos, os elevados investimentos requeridos e outros fatores que serão explorados nesse artigo levaram à construção e adoção, por alguns países, de nova metodologia de planejamento, denominada Planejamento Baseado em Capacidades Operacionais – PBC (Capability Based Planning). Em função de similitudes entre as áreas de defesa e de segurança pública, países como os Estados Unidos da América vêm adaptando tal metodologia e aplicando-a também no planejamento de sua segurança.

O objetivo principal desse artigo é apresentar razões para a adoção do Planejamento Baseado em Capacidades Operacionais – PBC, no âmbito da segurança pública.

Além disso, são feitas algumas considerações sobre o impacto do PBC e a possibilidade de aplicação deste método no planejamento da segurança pública no Brasil.

Planejamento Baseado em Capacidades (Operacionais)

Conceito

O Planejamento Baseado em Capacidades é uma sistemática de planejamento estratégico

que tem assumido preponderância nas principais instituições de defesa do ocidente ao longo da última década.

Esta sistemática foi difundida em meados de 2000, pelo *The Technical Cooperation Program* (TTCP), criado na década de 1950, do qual fazem parte os Estados Unidos da América, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e o Reino Unido, e que tem como objetivo a cooperação em ciência e tecnologia com foco em defesa.

Em um importante documento, denominado *Guide to Capability-Based Planning*, o TTCP anunciou que todos os seus membros estavam desenvolvendo sistemas de Planejamento Baseado em Capacidades Operacionais (PBC) para estruturação de suas Forças Armadas. Devido às variações existentes em seus planejamentos, decorrentes de diferenças organizacionais de cada país, este documento estabeleceu um entendimento comum do conceito e seus princípios básicos.

A abordagem utilizada por este método baseia-se em uma **análise funcional** das necessidades das Forças, de forma a integrá-las e identificar as inter-relações entre elas. Esta maneira de raciocinar opõe-se ao planejamento por ameaça, que buscava identificar todas as ameaças, possíveis e potenciais, e tentar resolvê-las com soluções individuais e pouco transversais, postura essa inviável em função da infinidade de ameaças e de suas inter-relações.

No presente artigo, é sugerida a expressão “capacidade operacional” como equivalente a “capability”, assim definida: “capacidade de alcançar os efeitos desejados, sob padrões e condições específicos, pela combinação de recursos e maneiras de executar conjuntos de tarefas”.

O PBC, onde implantado, tem ampliado a transparência, a coerência e a eficiência das ações estatais, pela formalização de procedimento de determinação de capacidades desejadas e das que serão obtidas, pela análise das inter-relações entre as diversas ameaças e capacidades operacionais e pela comparação dos riscos e benefícios das alternativas de obtenção das capacidades operacionais requeridas em função do “melhor uso de recursos públicos” (MURP), expressão aqui utilizada no lugar do consagrado termo inglês *value for money*. O PBC, assim, envolve gerenciar os riscos, estabelecer objetivos específicos e prioridades de preparação e prontidão – reconhecidamente mutáveis –, orientar as decisões de investimentos e avaliar os resultados da preparação.

Como já indicado, o PBC reconhece que as capacidades operacionais a serem obtidas (aquisição ou desenvolvimento) precisam enfrentar o mais amplo leque de ameaças potenciais, sob diversas circunstâncias, ampliando-se, assim, as possibilidades de MURP e de sustentabilidade das capacidades operacionais. A partir de inteligência, estudos estratégicos e experiências, busca-se compreender e descrever as ameaças (potenciais) futuras, em cenários variados. Para tanto, são consideradas análises de risco e de custo-oportunidade da priorização das capacidades e de como atingi-las, levando em conta os múltiplos arranjos possíveis para suas obtenções.

Justificativas

A defesa deste método se ampara no reconhecimento da interdependência dos sistemas que equipam e formam uma Força (como materiais, pessoal, doutrina, organização e manutenção) e na constante análise dos *trade off* envolvidos em um conjunto de obtenções (incluindo análise de custos e riscos).

Há três principais vetores que levaram à adoção desta sistemática. Um primeiro resulta da acentuada alteração das características das ameaças que os países ocidentais têm enfrentado após o fim da Guerra Fria e, principalmente, depois de ataques terroristas, como os de 11 de setembro de 2001 e os que se utilizaram do Antraz nos Estados Unidos.

No contexto anterior a estes ataques, embora houvesse riscos dispersos e assimétricos, os cenários centravam-se nas guerras estratégicas ou táticas, com inimigos bem identificados, em ambientes de batalha mais previsíveis.

Após o fim da Guerra Fria, ocorreu uma dispersão dos cenários de conflito e de inimigos e, principalmente após o atentado de 11 de setembro de 2001, percebeu-se que as principais ameaças não podem ser claramente identificadas de antemão e os meios de combate a estas são distintos dos tradicionais. Percebeu-se a existência de um cenário de múltiplas ameaças, não claramente identificadas e assimétricas. Além disso, estas ameaças não se focam principal ou exclusivamente em alvos militares, mas também envolvem grandes riscos às populações civis, como ataques terroristas e proliferação de recursos de destruição em massa – como químicos e biológicos.

O segundo vetor resulta das ameaças crescentes de desastres, naturais ou não, como furacões, terremotos, industriais e ambientais. Embora já existentes anteriormente, estes eventos passaram a representar riscos crescentes, resultado do aumento da densidade populacional e das alterações climáticas e ambientais.

Soma-se a esses fatores a crescente dependência em relação à integração e ao funcionamento dos sistemas críticos das nações, tanto militares como civis. Essa diferenciação desaparece quando se trata de sistemas produtivos, como financeiros, de abastecimento, eletricidade, água, transporte, comunicações. Aspectos de defesa militar, econômica, social e civil confundem-se quando são avaliados os possíveis impactos, por exemplo, da disseminação de vírus eletrônicos que possam afetar seriamente o controle aéreo, abastecimento de água ou o sistema de pagamentos.

Foram incorporados também às preocupações da defesa fenômenos tipicamente não militares, como o tráfico de drogas e armas, o crime organizado, migrações humanas e o meio ambiente, que podem tornar-se ameaças à nação.

O terceiro vetor deriva das crescentes pressões orçamentárias. Os custos militares aumentaram e a defesa nacional, em função do novo ambiente de ameaças, exige cada vez mais ações complexas, transversais e coordenadas, tanto entre as forças militares, como entre as demais instituições de um país.

Assim, não se trata mais de equipar-se para combater ameaças razoavelmente identificadas, mas sim de preparar-se para múltiplas ameaças em diversos cenários. Desta maneira, o Planejamento Baseado em Capacidades objetiva tratar

de múltiplas capacidades operacionais, resultantes tanto da incorporação de sistemas de defesa distintos (meios) quanto da habilidade de articular as ações de formas diferentes, mas sempre coerentes. Esta visão contribui para que os recursos escassos disponíveis para obtenção de equipamentos e tecnologias possam ser empregados de modo mais eficiente.

O PBC no contexto brasileiro

O sistema de planejamento de defesa brasileiro é complexo e vem sofrendo alterações. Ao Ministério da Defesa vem sendo agregadas competências de planejamento conjunto das Forças, inclusive por meio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Nesse contexto, previu-se a elaboração de uma estratégia nacional de defesa (END), cuja função é estabelecer a relação entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas, de outro.

A END de 2008 incorporou o conceito de capacidade operacional aqui empregado. O Plano Plurianual 2012-2015 também revela o uso constante do termo “capacidade”, muitas vezes nos moldes da definição apresentada no início deste artigo. Tal esforço, ainda embrionário, representa um avanço do Ministério da Defesa, que discursa em consonância com as melhores práticas internacionais.

Exteriorização dos resultados: o plano de obtenção de capacidades

O PBC tem como resultado essencial um plano de obtenção de capacidades, o qual deve apresentar o rol de capacidades a serem obtidas pela instituição. A elaboração deste plano deve ser conduzida ou chancelada pelo órgão cen-

tral e hierarquicamente superior da instituição que o executará, de forma a estabelecer a linha sobre a qual os trabalhos por vir se basearão. Essa autoridade deve ter, ainda, poder para viabilizar os recursos necessários a sua execução.

A elaboração deste plano de obtenção de capacidades é precedida da construção de potenciais cenários de ameaças, da análise da disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos e financeiros do país, das possibilidades de cooperação, etc.

Por mais que o PBC envolva a construção de capacidades operacionais para enfrentamento de múltiplas ameaças, é evidente que a escolha dos cenários a serem considerados ou priorizados já implicará restrições das capacidades a serem obtidas, o que se justificará, inclusive, em função da escassez de recursos.

A partir da priorização realizada, devem ser elaborados os projetos de obtenção (compra ou desenvolvimento) aderentes a essas diretrizes superiores e verificadas as consistências internas de cada projeto e respectiva estratégia de obtenção – o que envolve, entre inúmeros outros elementos, a identificação e gestão dos riscos inerentes (risco de dependência *versus* risco de desenvolvimento de produto inovador, por exemplo). Por fim, é necessária a realização de ajustes visando a viabilidade de execução da carteira de projetos como um todo, tendo em vista tanto as inter-relações entre os projetos de obtenção de capacidades, quanto as disponibilidades financeiras e orçamentárias do país.

O resultado dessas atividades é o plano de obtenção de capacidades, que deve ser constantemente revisado.

Não se negam as dificuldades de elaboração de um plano de obtenção de capacidades no cenário brasileiro. É necessário considerar a baixa qualidade dos projetos nacionais – inegável que as “engrenagens” de nossas instituições elaboradoras de projetos precisam ser “lubrificadas” para a elaboração de projetos que hoje são necessários, cada vez mais complexos – e a inexistência de planos de obtenções minimamente detalhados. Nesse contexto, o Anexo II do Livro Branco de Defesa Nacional – encaminhado pela presidente Dilma Rousseff ao Congresso Nacional em julho de 2012 – parece menos detalhado, por exemplo, do que o índice de projetos do Plano de Obtenções da Austrália.

Além disso, não se negam tanto as dificuldades de articulação dos serviços logísticos e de suporte com os projetos de compra, para que se busque, efetivamente, a obtenção de capacidades operacionais, quanto a escassez de recursos públicos necessários para obtenção de todas as capacidades desejadas.

O que se poderá, contudo, é que essas dificuldades podem ser mais bem enfrentadas por meio da elaboração e divulgação de um plano de obtenção de capacidades operacionais, pois:

- o planejamento baseado em capacidades operacionais pode induzir a promoção de compras que tenham por dever a defesa do país, na medida em que os projetos são elaborados a partir das necessidades previamente analisadas, discutidas, priorizadas e divulgadas, decorrentes dos cenários analisados e adotados;
- a elaboração e divulgação de plano de obtenção de capacidades, por representar compromisso dos governos com a

segurança do país, essência primordial do Estado, colaboram com a efetivação das compras e, ainda, permitem que empresas de produtos e sistemas de defesa, estratégicos ou não, antecipem as ações que lhes cabem e tenham maiores possibilidades de concorrer por esses fornecimentos;

- nos casos em que a soma dos esforços públicos e privados é essencial para a realização de boas obtenções de capacidades operacionais – maioria esmagadora dos casos que envolvem equipamentos, sem prejuízo dos inúmeros serviços logísticos e de suporte cada vez mais necessários –, o plano de obtenção de capacidades pode representar o essencial meio institucional de relacionamento e alocação dos papéis do poder público e das empresas estratégicas de defesa;
- à medida que a abrangência do plano de obtenção de capacidades operacionais supera a visão do material de emprego militar (MEM) e envolve os demais recursos necessários à capacidade, dificulta-se a ocorrência de dispendiosas situações em que equipamentos são obtidos, mas, no curto prazo, não são operacionais;
- tendo em vista as análises realizadas e elementos exigidos para que os projetos de obtenção de capacidades sejam incluídos no plano de obtenção de capacidades, são estabelecidos incentivos para a qualidade dos projetos, pois os bons projetos são incorporados ao plano e aqueles de baixa consistência são barrados;
- considerando que o plano de obtenção de capacidades antecipa decisões que serão adotadas no âmbito dos procedimentos de seleção, negociação e contratação – aquisição de produtos de prateleira versus desenvolvi-

mento, compra no mercado interno ou no mercado global, preferências por empresas nacionais, inclusive integradoras, volume das compras, inclusão ou não na mesma contratação de serviços logísticos e/ou de suporte, cronogramas de fornecimento, entre outros –, o mercado provedor, antecipando-se a essas decisões, realiza as articulações e acordos necessários à competição pelos contratos e respectivo fornecimento, minimizando as chances de litígio e ampliando as possibilidades de MURP;

- como todo plano bem e institucionalmente conduzido, os projetos em execução passam a ser objeto de monitoramento e gestão mais adequados, permitindo que correções de rumo assegurem a utilidade dos resultados desejados.

Por esses motivos, a divulgação de um plano de obtenção de capacidades é inerente ao PBC.

PBC e segurança

Similitudes entre defesa e segurança

Embora tenha se desenvolvido na área de defesa, o PBC vem sendo introduzido em outras áreas onde a preparação para múltiplos cenários potenciais, a necessidade de articulação de recursos e a priorização de investimentos fazem-se necessárias. Em particular, o PBC tem sido utilizado em segurança pública, uma vez que esta área guarda diversas associações com a de defesa. Além disso, restou claro que a defesa não pode focar exclusivamente aspectos militares.

A inter-relação entre defesa e segurança, embora objeto de contínuos debates, além de observável no plano fático, foi reconhecida na insti-

tucionalidade brasileira pela já referida Estratégia Nacional de Defesa, que enfatiza a importância dessa inter-relação para a prevenção de atos terroristas, segurança de infraestruturas críticas, medidas de defesa química, ações de defesa civil, ações de segurança pública, entre outros (p. 65).

De todo modo, independentemente do grau de inter-relação entre as áreas de defesa e de segurança pública, esta última pode beneficiar-se da adoção do PBC, uma vez que este possibilita ganhos de eficiência no uso dos recursos disponíveis.

Como a defesa, a segurança deve tratar de múltiplas ameaças em diferentes cenários de atuação. Em atividades recorrentes e rotineiras, bem como, e principalmente, em momentos de emergências e de crise, a coordenação de esforços de entes diversos é sempre exigida. Na área de segurança, tanto quanto na de defesa, fica claro que o foco na estrutura e equipamentos é insuficiente e parcial. Em ambos os casos, o planejamento deve ser realizado atentando às capacidades operacionais necessárias, mediante articulação de recursos e probabilidades sobre cenários.

Peculiaridades do PBC na segurança

- Adaptações necessárias

Devido a características próprias da área de segurança que a diferencia da militar, é necessária uma adaptação no planejamento e na operação. Caudle (2005, p. 17) destaca quatro características que diferenciariam tal utilização, as quais são elencadas nos quatro tópicos a seguir.

- Missão e escopo

O primeiro fator é que a missão da defesa tem escopo mais bem definido. Mesmo que este escopo tenha mudado e se ampliado nos últi-

mos anos, ainda é mais bem definido do que na segurança pública. A missão da área de segurança tende a ser mais ampla, envolvendo um rol maior de situações de prevenção, vulnerabilidade, redução de dano, resposta e recuperação.

A ação da segurança ocorre de forma mais dispersa e frequente e, por isso, envolve a preparação para múltiplos perigos e eventos, de diferentes dimensões. Assim, a esfera de segurança pública de um país deve estar pronta para lidar com problemas tão distintos quanto terremotos e ataques terroristas.

O PBC deve considerar esta complexidade, principalmente destacando o inevitável *trade off* entre prioridades, riscos e alocação de recursos escassos.

- Articulação e vínculo de atores

Outro aspecto distintivo entre segurança e defesa associa-se à articulação da ação. A defesa envolve um processo de ação muito mais coeso e hierarquizado. Já a segurança engloba articulação de múltiplos agentes e órgãos, sem que exista, necessariamente, predefinição da escala de poder.

Enquanto a defesa apresenta uma cadeia de comando predefinida e amplamente difundida internamente, com decisões de cima para baixo (*top-down*), a segurança pública, muitas vezes, não tem um órgão central e superior que possa estruturar tal cadeia de comando.

Na segurança, a atuação é muito mais colaborativa e complementar, seja entre esferas de governo ou ainda entre agentes de um mesmo governo ou instituição. Também é exigida articulação (*bottom-up*) com agentes de fora da esfera pública,

empresas e indivíduos, muitos sem qualquer vínculo ou subordinação. Além disso, suas responsabilidades podem implicar articulação e negociação com outros países e agências internacionais, sem padrões estabelecidos de relacionamento.

Como resultado, na defesa, as partes interessadas relevantes são mais claramente identificadas e seus interesses e participação mais claros, tanto no processo de decisão como na ação. Suas visões tendem a ser mais convergentes. Em contrapartida, na segurança, as partes interessadas podem não ser muito nítidas.

O PBC demanda o exercício de convergência de cenários, visões de ação e de recursos. Exercício este mais complexo na segurança.

- Articulação de recursos para ação

A articulação de recursos para uma missão exige que ela seja razoavelmente compreendida e projetada para que seja possível visualizar o resultado esperado.

Capacidades envolvem um conjunto amplo de elementos: planos, processos, procedimentos, pessoal, equipamentos e atividades. A defesa aplica grande esforço na preparação e articulação destes recursos, sendo que muitos fazem parte da cultura histórica desta área. O planejamento, por exemplo, é atividade inerente à defesa e vem sendo aprimorado há muito tempo.

Na área de segurança, tanto a projeção da ação é mais complexa, quanto a identificação e articulação dos recursos necessários são dispersas entre muitos eventuais envolvidos, o que dificulta a existência de uma unidade para gerenciá-los. Sem o conhecimento dos recursos

existentes e necessários, a atividade de planejamento torna-se ainda mais complexa.

- Usuário do PBC

Outra diferença relevante mencionada por Caudle acerca das adaptações do PBC para aplicação à segurança pública norte-americana refere-se ao(s) cliente(s) e parte(s) interessada(s) no PBC. Na área de defesa, o usuário/cliente mais evidente (*clear customer*) do PBC são os comandantes que respondem pela operação. Na área de segurança há uma maior multiplicidade de partes e organizações que poderão conduzir ou compartilhar uma ação. Adicionalmente, pode não haver claras noções de objetivo, de conduta, de avaliação de resultados e de atribuição de responsabilidades.

O PBC na área da segurança pública norte-americana, para compensar parcialmente este aspecto, tem recorrido às listas de tarefas, incumbências e responsabilidades para apontar as capacidades críticas, atividades pontuais e responsabilidades que cada agente de governo deve manter. Estas listas criariam o necessário sentimento de responsabilização pela condução e pelo resultado da missão, facilitando o controle da preparação, da execução e da responsabilização de organizações e de agentes.

A aplicação do PBC na segurança

Dadas as características anteriormente apontadas, o processo de implantação do PBC na segurança depende de adaptações.

Chim, Nunes-Vaz e Prandolini (2010) apontam, em primeiro lugar, para a necessidade de coordenação, que pode ser obtida, por um lado, pela clara estruturação e divulgação de uma política de segurança pública; um marco geral que exponha a visão que oriente todos os envolvidos na segurança.

Outro fator facilitador é a conexão dos órgãos e organizações de segurança em uma rede bem estruturada de informações e articulação de ações, buscando minimizar diferenças culturais, técnicas, de conhecimento, de informações e outras barreiras eventualmente existentes.

Os autores propõem um processo de implantação do PBC na segurança em três estágios. O primeiro envolve a convergência de visões e cenários na área de segurança, como os eventos e ameaças plausíveis e seus riscos associados, a forma geral de prevenção e preparação e resposta e as atribuições de responsabilidades (*task lists*).

O segundo estágio seria dedicado à construção das capacidades operacionais definidas como alvo e à definição de uma estratégia de incorporação de capacidades que representem elementos concretos capazes de serem obtidos. Neste estágio, considera-se a própria (re)estruturação da governança da área de segurança a partir do planejamento.

No terceiro estágio, os processos e funções seriam definidos e integrados entre os agentes.

A experiência norte-americana na implantação do PBC na segurança pública diagnosticou alguns dos aspectos anteriormente referidos: despreparo para o planejamento e conflitos de responsabilidade/autoridade que tendem a atingir todas as esferas de governo, principalmente as subnacionais. Tais aspectos reforçam a necessidade e conveniência de promover a articulação, a capacitação e a governança, em um processo gradativo e que envolva a sensibilização e promova a participação dos envolvidos, características decorrentes do PBC.

Apesar das dificuldades inerentes às características próprias da área de segurança, pelas razões anteriormente expostas, os esforços de PBC tendem a se mostrar vantajosos para obtenção de resultados em um ambiente complexo e incerto, como é o atual.

Experiência internacional

Embora o conceito de segurança pública nos EUA e no Brasil possa ter distintos entendimentos, exigindo que iniciativas de aplicação da metodologia do PBC no país parta de esforços de adaptação adicionais, é interessante verificar o procedimento de implementação do PBC pelo Department of Homeland Security (DHS), nos EUA, que foi o grande precursor da adoção deste método em segurança.

Em 2003, motivado principalmente pelos ataques de 11 de setembro de 2001, o presidente norte-americano George W. Bush estabeleceu uma diretiva ao DHS para desenvolvimento, a partir de 2004, de uma meta de preparação nacional para todos os riscos, conceito que envolve ataques terroristas, grandes desastres e outras emergências.

O intuito desta diretiva era estabelecer prioridades de prontidão mensuráveis, assim como ponderar as ameaças e consequências diante dos recursos necessários para prevenção, resposta e recuperação. A mesma demandava medidas de prontidão, padrões para avaliação da preparação e estratégias e um sistema para avaliar a capacidade geral da nação para responder a situações de maior risco, especialmente atos terroristas.

A partir desta diretiva, foram elaborados diversos documentos impondo uma mudança de racio-

cínio neste órgão. Além disso, o próprio Departamento foi alterado e sua ação passou a envolver 22 outros órgãos que antes não faziam parte dela.

O documento que concluiu este ciclo de mudanças e é tido como o documento essencial e guia para o preparo da segurança nacional é o *National Preparedness Guidelines (Guidelines)*, publicado em 2007. Com base nos cenários de riscos apresentados em outro documento, o *National Planning Scenarios*, o *Guidelines* apresenta a nova visão do Departamento, uma lista de prioridades para a segurança nacional e as capacidades que se relacionam a estas prioridades.

A nova visão do Departamento é apresentada da seguinte maneira: “uma nação preparada com capacidades operacionais coordenadas para prevenir, proteger responder e se recuperar de todos os riscos em um modo que equilibre riscos com os recursos” (UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2007, p. 1, tradução nossa)

Além disso, este documento também apresenta uma lista de prioridades para a segurança nacional norte-americana:

- expandir a colaboração regional;
- implementar o Sistema Nacional de Gestão de Incidentes e o Plano Nacional de Respostas;
- implementar o Plano Nacional de Proteção a Infraestrutura;
- reforçar o compartilhamento de informações e a colaboração;
- reforçar as capacidades de comunicação;
- reforçar as capacidades de detecção de CBRNE, resposta e descontaminação;
- reforçar as capacidades de “atendimento médico” e de profilaxia em massa;

- reforçar as capacidades de planejamento e de preparo dos cidadãos.

O *Guidelines* apresenta uma lista de 37 capacidades, (Tabela 1) que devem ser desenvolvidas pelo Departamento para que esteja preparado para lidar com os cenários elencados. Importante observar que todo este procedimento foi realizado e/ou confirmado por um grupo do qual participaram mais de 1.500 agentes de todas as esferas de governo, mais de 120 organizações não governamentais e também a iniciativa privada, por meio de *workshops* e consultas.

Em paralelo ao *Guidelines*, foi divulgado o *Target Capabilities List (TCL)*, documento que visa definir e apresentar as 37 capacidades em um nível maior de detalhamento. Tal documento, de caráter federal, deve ser utilizado para identificação de necessidades e elaboração dos planos e, posteriormente, das estratégias para obtenção de materiais que se adéquem a estas capacidades.

Estas capacidades são divididas em quatro grandes grupos de possibilidades de atuação: prevenção, proteção, resposta e recuperação. Algumas, como é o caso de planejamento, comunicação, gestão de riscos, preparo e participação da comunidade e compartilhamento e disseminação de informações, foram classificadas em um grupo de “capacidades comuns” que se relacionam a estas quatro áreas.

O procedimento de definição de capacidades é passo essencial. No caso do documento norte-americano em questão, elas derivaram de uma análise funcional de ameaças e missões que podiam ser previstas. No centro desta análise estava a questão “o quão preparado precisamos estar?”.

Tabela 1 - Capabilities

Common Capabilities

- Planning
- Communications
- Community Preparedness and Participation
- Risk Management
- Intelligence and Information Sharing and Dissemination

Prevent Mission Capabilities

- Information Gathering and Recognition of Indicators and Earning
- Indicators and Warning
- Intelligence Analysis and Production
- Counter- TERRO Investigation and Law Enforcement
- CBRNE Detection

Protect Mission Capabilities

- Critical Infrastructure Protection
- Food and Agriculture Safety and Defense
- Epidemiological Surveillance and Investigation
- Laboratory Testing

Respond Mission Capabilities

- On-Site Incident Management
- Emergency Operations Center Management
- Critical Resource Logistics and Distribution
- Volunteer Management and Donations
- Responder Safety and Health
- Emergency Public Safety and Security
- Animal Disease Emergency Support
- Environmental Health
- Explosive Device Response Operations
- Fire Incident Responds Support
- WMD and Hazardous Materials Response and Decontamination
- Citizen Evacuation and Shelter-in-Place
- Isolation and Quarantine
- Search and Rescue (Land-Based)

Continua

Tabela 1 - Capabilities

- Emergency Public Information and Warning
- Emergency Triage and Pre-Hospital Treatment
- Medical Surge
- Medical Supplies Management and Distribution
- Mass Prophylaxis
- Mass Care (Sheltering, Feeding and Related Services)
- Fatality Management

Recover Mission Capabilities

- Structural Damage Assessment
 - Restoration of Lifelines
 - Economic and Community Recovery
-

Uma vez definidas as capacidades, o Departamento desenvolveu um sumário para cada uma delas, que a descreve e estabelece nortes para os seus principais componentes (tarefas e atividades que integram a capacidade). Além disso, o sumário contém outros elementos como: definição, objetivo, níveis e atividades de preparo e desempenho, níveis de preparos a ser alcançados, identificação do(s) responsável(veis) por construir e manter a capacidade.

Vejam os com mais vagar o grau de profundidade da forma como essas capacidades operacionais foram preparadas neste documento central. Para tanto, vejamos a primeira capacidade, relativa ao planejamento.

Planejamento é considerado uma capacidade operacional comum e essencial para o preparo da segurança nacional.

Da mesma forma realizada com as demais 36 capacidades descritas, o documento apresenta para a capacidade operacional planejamento as seguintes informações: definição da capacidade; resultado esperado; lista de atividades; capacidades relacionadas; fluxograma da capacidade; descrição dos elementos necessários; premissas relacionadas à capacidade; e definição dos elementos necessários. A seguir, esses itens serão mais bem analisados, tendo como exemplo a capacidade operacional de planejamento.

O documento define a capacidade operacional de planejamento como um mecanismo pelo qual os diferentes níveis da federação, sociedade civil organizada e iniciativa privada desenvolvem, validam e mantêm planos, políticas e procedimentos que descrevem como eles irão priorizar, coordenar, prover e manter pessoal, suporte, informações, equipamento e

recursos para prevenir, proteger e mitigar, responder e se recuperar de eventos que estão na pauta da segurança nacional norte-americana. Essa organização demonstra o esforço na precisão de conceitos coerentes e detalhados, de forma que todas as atividades decorrentes estejam conceitualmente interligadas e coesas.

O resultado a ser atingido com o planejamento é que os planos incorporem uma análise precisa das ameaças, que inclua a análise de riscos e assegure que as capacidades requeridas para prevenir, proteger, responder e se recuperar estejam disponíveis quando forem necessárias.

Uma vez definida a capacidade e seu resultado esperado, o documento apresenta grandes grupos de atividades. Dentro de cada um deles, são apresentadas listas de tarefas a serem desenvolvidas e também uma métrica de avaliação para verificar o seu cumprimento. No caso do planejamento, a capacidade se subdivide em três atividades: condução de planos estratégicos; desenvolvimento e revisão de planos operacionais; e validação de planos. Esta última atividade, por exemplo, se subdivide em seis tarefas, entre elas o “desenvolvimento integrado de treinamentos”. Além disso, existem quatro métricas de avaliação, como, por exemplo, a necessidade de que a correção de planos seja realizada em até 30 dias da identificação de falhas.

Como já indicado, a capacidade de planejamento relaciona-se com todas as outras capacidades.

Quanto aos recursos demandados, o documento apresenta a necessidade de “planejadores”, computadores com os *softwares* adequados e um programa de treinamento. Para o primei-

ro recurso, o documento prevê a necessidade de um planejador para cada 250 mil habitantes em cada Estado, mais dois planejadores por cada território e dois em cada cidade relevante. Além disso, são previstos um computador e treinamento para cada planejador.

É importante observar que outros países também apresentam experiências na adoção de metodologias de planejamento baseadas em capacidades na área de segurança. O Canadá, por exemplo, utiliza para gestão de emergências e para o monitoramento de infraestruturas críticas.

A Austrália emprega metodologias de PBC na área militar há muitos anos. Na área de segurança, tem adotado uma abordagem semelhante a partir de 2008, quando da divulgação do *National Security Statement*, com as linhas gerais da política de segurança nacional.

Observações finais

Impacto do PBC

O PBC está impactando inúmeras disciplinas que cuidam de temas afetos ao planejamento dos diversos sistemas relacionados à defesa e à segurança. Este impacto é ilustrado, aqui, a partir da análise que Neaga, Henshaw e Yue (2009) promoveram no âmbito da engenharia de sistemas.

Esses autores destacam que o PBC tem sido objeto de constante preocupação da engenharia de sistemas, pois percebeu-se que essa sistemática pode colaborar com a concepção e a implantação de processos interdisciplinares que visam assegurar alta qualidade, confiança e eficiência (custos e cronograma) por todo o ciclo de vida de determinados produtos ou serviços.

Tabela 2 - Contrasting characteristics of traditional systems engineering and capability engineering

	Traditional SE	CE
1. System	Physical Engineering	Socio-technical
2. Complexity	Technical dimension	Multi-dimensional
3. Goal	Unambiguous, singular	Changing, multiple
4. Requirements	Well defined	Evolving and volatile
5. Risk management	Limited	Highly adaptive
6. Metrics	Well defined	Hard to define, agree and quantify
7. Process	Well established	Learning
8. Solution	Upfront specific	Incremental (maybe multiple)

Fonte: NEAGA, E. I.; HENSHAW, M.; YUE, Y. *The influence of the concept of capability-based management on the development of the systems engineering discipline. In: 7TH ANNUAL CONFERENCE ON SYSTEMS ENGINEERING RESEARCH. Loughborough University, UK, 2009.*

Tabela 3 - Adapting and comparing Similar Tasks

Similar Tasks	System Engineering	Capability Engineering
Statement of the problem	Clear stakeholders and customer requirements	Ambiguous requirements, must convert a 'mess' into 'problems'
Investigate alternatives	Analytical methods	Soft systems thinking including human
Model the system	Hard modelling approaches and alternative solutions	Hard and soft modelling approaches
Integrate	Integrated methods and systems	Dynamic process and interoperable systems
Launch the system	Functional performance metrics	Additional criteria
Re-evaluate	Feedback	Feedback and learning, co-evolution of a wider system

Fonte: NEAGA, E. I.; HENSHAW, M.; YUE, Y. *The influence of the concept of capability-based management on the development of the systems engineering discipline. In: 7TH ANNUAL CONFERENCE ON SYSTEMS ENGINEERING RESEARCH. Loughborough University, UK, 2009.*

Sempre segundo os citados autores, a visão tradicional da engenharia de sistemas exigia um “não ambíguo e único objetivo”, assim como enfatizava a necessidade de tempestiva e clara definição/validação de precisos requisitos, a partir dos quais seriam estabelecidas as funções decorrentes, bem como decompostos e alocados os elementos do sistema. Em síntese, os requisitos e a alocação de funções eram estáticos.

Em muitos ambientes atuais, caracterizados por uma crescente complexidade, contudo, não é mais possível a predefinição estática de objetivos, motivo pelo qual os meios tradicionais da engenharia de sistemas não são capazes de responder às questões que precisam ser enfrentadas. Isso porque faz-se necessário viabilizar a inter-relação entre sistemas interdependentes inerentes a “sistemas de sistemas”, assim entendidos como “cross-system and cross-community process that ensures the development and evolution of mission-oriented capabilities to meet multiple stakeholders evolving needs across periods of time that exceed the lifetimes of individual systems” (NEAGA, HENSHAW; YUE, 2009, p. 3)

Esses sistemas de sistemas, por seu turno, permitem que se obtenham soluções que não seriam possíveis a partir de perspectivas isoladas. Seus elementos, por apresentarem características operacionais e de gestão interdependentes, serem geograficamente dispersos e se relacionarem por meio da informação – que se transfere por meio de redes –, remetem a processos evolutivos e não predefinidos. Todas essas características tornam os sistemas de sistemas, normalmente, heterogêneos e, inerentemente, multidisciplinares.

Essas características dos sistemas de sis-

temas e a implantação do PBC no âmbito da defesa têm propiciado o desenvolvimento da “capability engineering”, assim entendida como “[a] systemic design approach, with a particular military capability as the system of interest, which synthesises fundamental inputs to create a satisfying result, while considering critically moral, social, economic and political issues. It explicitly addresses changeability and evolvability”. (NEAGA, HENSHAW; YUE, 2009, p. 4). Essa abordagem propicia um aumento do espaço da intervenção estratégica, que deixa de ser limitado pelos meios físicos/ produtos e passa a permitir o surgimento de sinergias decorrentes dos diferentes elementos e complexos relacionamentos envolvidos.

As Tabelas, também elaboradas por Neaga, Henshaw e Yue (2009), ilustram, do ponto de vista das características, as diferenças entre a engenharia de sistemas tradicional e a “engenharia de capacidades operacionais”, assim como as distinções essenciais das atividades a serem desempenhadas sob cada paradigma.

O PBC, é preciso ressaltar, impacta diversos assuntos tradicionalmente vinculados à tomada de decisão de compras de produtos e serviços complexos.

Para ilustrar com alguns exemplos, o PBC relaciona-se com os seguintes assuntos enfrentados no processo de obtenção de soluções complexas:

- gestão de riscos;
- organização e gestão da cadeia de suprimentos;
- análise do ciclo de vida de programas e projetos;

- nível de competitividade do mercado provedor;
- negociação, redação e gestão de contratos;
- conflitos de escolha entre desenvolver e adquirir soluções; entre outros.

PBC, segurança pública e o federalismo brasileiro

Como levantado anteriormente, uma diferença relevante entre a aplicação do PBC para defesa e para segurança é a grande quantidade de agências e agentes envolvidos na segurança pública. Quando se pensa em uma Federação, como os EUA ou o Brasil, esta complexidade é potencializada pelo diversos níveis federativos e sua inter-relação.

Esta divisão de responsabilidades leva a pensar sobre a possibilidade de utilização do PBC em federações como a brasileira. As administrações diretas federal (Presidência da República e Ministério da Justiça) e estadual (governadores e secretarias de segurança pública) são constitucionalmente autônomas, cabendo-lhes, por seu turno, a supervisão de complexas, distintas e semiautônomas estruturas encarregadas da segurança pública. A implantação do PBC e a obtenção dos resultados esperados devem ser analisadas tendo em vista esses elementos e a necessária e efetiva cooperação entre os diversos órgãos.

O caso norte-americano é esclarecedor na medida em que serve de exemplo sobre o caminho para lidar com estas complexas inter-relações. Como fica evidente no artigo de Johnson e Cain (2010), após a divulgação dos novos planos do Departamento em 2007, havia a necessidade de se garantir que este receberia a cooperação necessária para alcançar a eficiência. Uma vez que o

plano de capacidades havia sido criado para gerir riscos, estabelecer objetivos e prioridades, fazer escolhas de investimentos e avaliar os resultados, era necessário que os Estados, grandes receptores de recursos do Departamento, se relacionassem fortemente com este novo modelo.

Esses autores, em interessante texto sobre a adaptação dos entes federativos aos documentos analisado acima e a luz do caso do Estado de Colorado, argumentam que, por se utilizar de uma gestão inovadora e consensual, com participação de diversos *stakeholders*, o Colorado atingiu um sucesso notável na segurança pública.

Segundo esses autores, o sucesso desta gestão residiria em três fatores: criação de uma liderança unificada e politicamente apropriada; desenvolvimento de uma estratégia focada na compreensão e na colaboração; e alinhamento estratégico de processos que identificam, em um cenário incerto, as necessidades do Colorado com uma apreciação de risco e limitação de recursos. A “mistura” adequada destes três elementos seria chave para uma visão mais coerente e estratégica de prontidão, pautada pela coordenação e cooperação (JOHNSON; CAIM; 2010; p. 7).

Entre os passos concretos tomados pelo Estado-membro está a criação de um cargo, junto ao governador, que centralizasse e unificasse as decisões relacionadas à segurança pública, denominado “Governor’s Office of Homeland Security”. Tal órgão era dotado de uma ordem executiva que lhe dava grande autoridade para coordenar as atividades de segurança em todo o estado, inclusive sobre as agências locais. A este também cabia a responsabilidade final sobre os recursos federais.

Interessante notar que o sucesso do Estado do Colorado não decorreu de perda de poder para a esfera federal; ao contrário, resultou do fortalecimento institucional do nível estadual, circunstância essa que, no Brasil, encontra-se, ao menos formalmente, resolvida, na medida em que os Estados são os principais responsáveis pela segurança pública. Esse aspecto deve facilitar a implantação do PBC na área de segurança no Brasil, no que se refere tanto à atuação direta e exclusiva das polícias estaduais, quanto a problemas que ultrapassam as

fronteiras estaduais, mas que dependem efetivamente dessas polícias estaduais.

Em síntese, como as principais condições já são asseguradas aos Estados federados brasileiros, ao menos institucional e teoricamente, uma organização mais apropriada da segurança pública – se desconsideradas as limitações orçamentárias e financeiras – é, mais do que nunca, uma questão de gestão. Nesse contexto, o Planejamento Baseado em Capacidades é uma ferramenta que precisa ser considerada.

Referências bibliográficas

CAUDLE, S. Homeland security capabilities-based planning: lessons from the defense community. **Homeland Security Affairs**, n. 1, article 2, 2005.

CLOVIS, S. Federalism, homeland security and national preparedness: a case study in the development of public policy. **Homeland Security Affairs**, v.2, issue 3, 2006.

JOHNSON, K. A.; CAIN, W. Adaptation and application of federal capabilities-based planning models to individual states: State of Colorado case study. **Journal of Homeland Security and Emergency Management**, v. 7, Iss. 1, article 6, 2010.

LEUNG CHIM, R. N.-V.; PRANDOLINI, R. **Capability-based planning for Australia's national security**. Security Challenges, v. 6, n. 3, p. 79, 2010.

NEAGA, E. I.; HENSHAW, M.; YUE, Y. **The influence of the concept of capability-based management on the development of the systems engineering discipline**. In:

7TH ANNUAL CONFERENCE ON SYSTEMS ENGINEERING RESEARCH. Proceedings... Loughborough University, UK, 2009.

TAGAREV, T. **Capabilities-based planning for security sector transformation information & security**. An International Journal, v. 24, p. 27-35, 2009.

TAGAREV, T.; IVANOVA, P., **Classic, modern, and post-modern approaches to making security strategy**. In: FIRST INTERNATIONAL SEMINAR WITH DISCUSSION ON SECURITY POLICY (SECURITY-2009). Proceedings... Bulgaria, 2009.

THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM. – TTCP. **Guide to capability-based planning**. Technical report, 2004.

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **National Preparedness Guidelines**. September 2007.

_____. **Target capabilities list**. September 2007.

Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública

Felipe Furcolin, Frederico da Silveira Barbosa, Bruno Ramos Pereira e Antonio Martins Cortada

Resumen

Planificación basada en capacidades operacionales: de la defensa a la seguridad pública

Este artículo presenta razones para la adopción, en el ámbito de la Seguridad Pública, de la sistemática de la “Planificación basada en capacidades operacionales” (PBC). Para ello, presenta su concepto y un breve historial de su aplicación, su funcionamiento y la forma en que viene aplicándose en el área de Defensa, y trata de las principales diferencias entre las áreas de Defensa y Seguridad Pública, en lo que concierne a la aplicación del método. La aplicación en el campo de la seguridad se ilustra con la implementación del PBC, en ámbito federal, por el Department of Homeland Security (DHS) de los Estados Unidos de América (EEUU) y, en un ámbito estatal y regional, por el Estado de Colorado. Por último, se hacen algunas consideraciones sobre el impacto del PBC y sobre la posibilidad de aplicación de este método en la planificación de la Seguridad Pública en Brasil.

Palabras clave: Planificación basada en capacidades; Defensa; Seguridad pública.

Abstract

Planning based on operational capacity: from defense to public safety

This article puts forward reasons for the adoption of the operational capacity-based planning approach (Planejamento baseado em capacidades operacionais—PBC) in the sphere of public safety. It introduces the concept and gives a brief history of its application, how it works, and how it has been applied in the area of defense; it approaches the major differences between the fields of Public Defense and Public Safety in regard to the application of the method. Application in the field of security is illustrated by the introduction of the PBC at federal level by the US Department of Homeland Security (DHS) and at the state and regional level by the state of Colorado. It closes by commenting on the impact of PBC and the possibilities of applying this method in Public Safety planning in Brazil.

Keywords: Planning based on operational capacity; Defense; Public safety.

Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública

Felipe Furcolin, Frederico da Silveira Barbosa, Bruno Ramos Pereira e Antonio Martins Cortada

Data de recebimento: 07/11/2012

Data de aprovação: 15/08/2013

Redução de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher na circunscrição judiciária do Paranoá: números, princípios e razões

Fabiana Costa Oliveira Barreto

Promotora de Justiça, mestre em direito pela Universidade de Brasília, integrante do Grupo Candango de Criminologia (Faculdade de Direito, Universidade de Brasília), membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e associada do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

fabianall@hotmail.com

Resumo

Trata-se de artigo que explica de que modo a atuação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, da circunscrição judiciária do Paranoá, Distrito Federal, contribuiu para a redução de registros de casos de violência doméstica contra a mulher na região, no período de 2009 a 2011.

Palavras-Chave

Violência doméstica; Sistema de justiça; Distrito Federal.

Ao longo dos últimos anos, desde a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, as promotorias de justiça de defesa da mulher em situação de violência doméstica e familiar do Paranoá, em parceria com os respectivos juizados, vêm investindo na identificação de intervenções para obtenção de melhores resultados no enfrentamento das situações de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Desde então são realizadas investigações que levam em conta as diversas possibilidades de interpretação legal, o aprofundamento de conhecimento nas questões de gênero, a identificação e construção de parcerias e a observação cotidiana do impacto que as decisões e procedimentos adotados causam nos casos que chegam aos juizados.

Consideradas essas circunstâncias, a partir de 2009, as duas promotorias de justiça de defesa da mulher em situação de violência doméstica e familiar do Paranoá e respectivos juizados chegaram a um padrão de intervenção que tem apresentado resultados de sucesso.

Como será demonstrado, essa circunscrição judiciária, que abrange as regiões administrativas do Paranoá e do Itapoá,¹ foi a única que registrou queda constante de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher a partir de 2009. Além disso, desde a edição da Lei Maria da Penha até o final de 2011, nenhuma

mulher que procurou proteção desses Juizados foi vítima de femicídio.

Redução do número de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher: números, procedimentos e razões

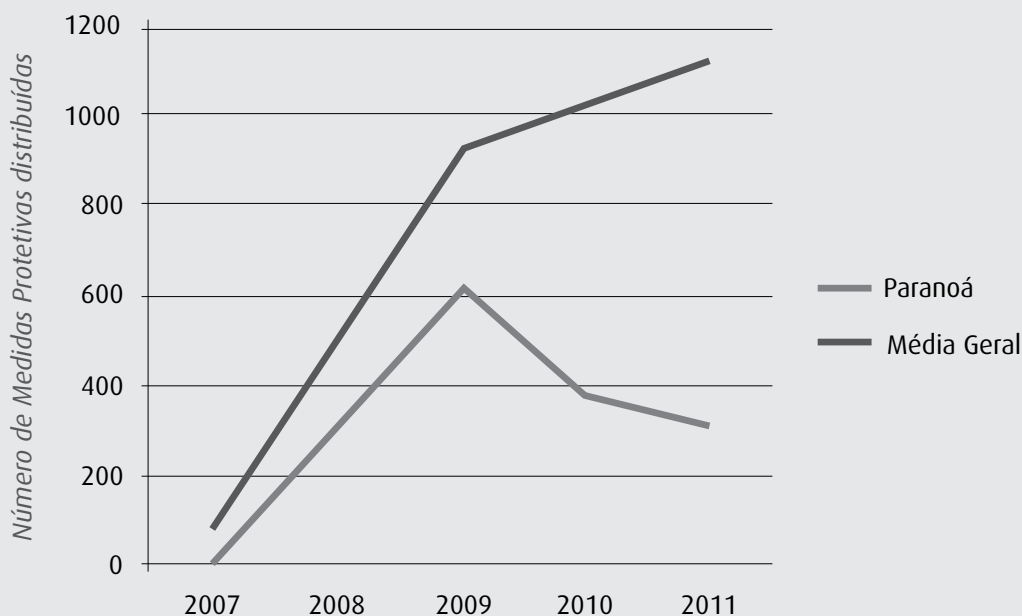
Os números

Conforme se observa no Gráfico 1, a circunscrição do Paranoá apresenta, a partir de 2009, diminuição constante do número de requerimentos de medidas protetivas de urgência.

As medidas protetivas de urgência estão previstas no capítulo II da Lei Maria da Penha (artigos 18 a 23) e podem ser requeridas pela mulher em situação de violência doméstica no momento do registro da ocorrência policial. Quando solicitadas, tais medidas são encaminhadas para o Poder Judiciário, convertendo-se em um tipo de feito específico.

A distribuição de requerimentos de medidas protetivas de urgência tem se tornado importante instrumento para mensuração da evolução de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Uma vez que os tipos penais mais frequentes – tais como ameaça, lesão corporal, injúria e dano – também abarcam situações diferentes da violência doméstica e familiar contra a mulher, a contabilidade dos casos por meio das ocorrências policiais ou inquéritos policiais é dificultada.

Gráfico 1 - Número de requerimentos de medidas protetivas de urgência na circunscrição judiciária do Paranoá e média de requerimentos das demais circunscrições Distrito Federal – 2007-2011



Fonte: Sistema de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – SISPROWEB/MPDFT

Por constituírem um expediente previsto exclusivamente na Lei Maria da Penha, os requerimentos de medidas protetivas configuram-se como unidade confiável para diferenciar as situações de violência doméstica e familiar contra a mulher dos registros que tratam de outros tipos de infração. Além disso, seu comportamento acompanha o de registro das ocorrências policiais, o que significa que a redução ou o aumento de distribuição de requerimentos de medidas protetivas de urgência retrata a diminuição ou o crescimento do registro de ocorrências policiais de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Como se observa no Gráfico 1, na média das circunscrições, entre 2009 e 2011, o registro de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher aumentou 20,5%, enquanto no Paranoá diminuiu 49,9%.

Em 2009, os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher registrados no Paranoá correspondiam a 66,4% da média das demais circunscrições. Ao final de 2011, essa proporção caiu para 27,6%. Os dados da Tabela 1 mostram que a circunscrição do Paranoá foi a única onde se observou expressiva queda de registros de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tabela 1 - Medidas protetivas de urgência distribuídas, segundo circunscrições judiciárias Distrito Federal -2007-2011

Circunscrições judiciárias	2007	2008	2009	2010	2011
Paranoá	10	333	617	384	309
Brasília	12	164	2.414	2.297	2.418
Ceilândia	47	1.535	2.056	2.259	1.940
Gama	6	172	454	512	774
Núcleo Bandeirante ⁽¹⁾	-	-	37	526	703
Planaltina	7	354	780	882	1.001
Samambaia	514	830	1.318	1.432	1.450
Santa Maria	23	349	596	508	581
São Sebastião ⁽²⁾	-	-	522	560	668
Sobradinho	19	235	528	560	677
Taguatinga	29	216	591	693	986

Fonte: Sistema de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - SISPROWEB/MPDFT.

(1) Circunscrição instalada em novembro de 2009, desmembrada da circunscrição de Brasília.

(2) Circunscrição instalada em janeiro de 2009, desmembrada da circunscrição do Paranoá

É importante ressaltar que em 2009 – ano que representa o ápice da curva da distribuição de medidas protetivas de urgência para a circunscrição do Paranoá – já havia ocorrido a instalação da circunscrição de São Sebastião, desmembrada da circunscrição do Paranoá, de modo que as medidas protetivas de urgência distribuídas no ano referido àquela circunscrição compreendia apenas as regiões administrativas do Itapoá e do Paranoá.

Os dados do Gráfico 1 e da Tabela 1 mostram, portanto, queda significativa no registro

de novos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher somente na circunscrição do Paranoá, entre 2009 e 2011, enquanto na média das demais circunscrições do Distrito Federal houve aumento constante no registro desses casos.

Esse importante resultado alcançado na circunscrição do Paranoá é explicado especialmente pela diminuição da reentrada de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no sistema de justiça da região, que decorre da política criminal adotada pelas pro-

motorias e juizados da localidade, como será demonstrado a seguir.

Política criminal adotada pelas promotorias de defesa da mulher em situação de violência doméstica do Paranoá

A partir do início de 2009, as duas promotorias de defesa da mulher em situação de violência doméstica e respectivos juizados passaram a atuar de modo uniforme, adotando os procedimentos que vinham sendo amadurecidos até então, consubstanciados nos princípios descritos a seguir.

Atendimento em todos os casos

Qualquer caso que chega aos juizados do Paranoá, independentemente da existência de provas suficientes para propositura de denúncia, tem atendimento para avaliação de situação de risco, orientações à vítima, tentativa de obtenção de novas provas e realização de encaminhamentos que sejam necessários.

Contato pessoal com as partes

Em todos os feitos, juiz e promotor têm contato pessoal com as partes, de modo que a análise de um caso não se resume à leitura do inquérito policial. Os episódios de violência doméstica são avaliados em seu contexto, cujos detalhes revelam quais medidas podem ser adotadas para interromper o ciclo de violência ou para responsabilizar o agressor e reparar a vítima.

Valorização da palavra da vítima

A palavra da vítima sempre é valorizada, podendo respaldar desde o deferimento de medidas protetivas de urgência, o oferecimen-

to de denúncia e a decretação de prisão preventiva, até a condenação, sempre que coerente e harmoniosa com os demais indícios do caso.

Atenção às medidas protetivas de urgência e aos casos de família

As medidas protetivas de urgência¹ e a atuação para resolver questões referentes ao direito de família são consideradas fundamentais para interromper o ciclo de violência e evitar reincidência, sendo, por isso, atribuída atenção especial a elas.

Além de se ter alto índice de concessão de medidas protetivas de urgência, em todos os casos realiza-se audiência para verificar o seu cumprimento, para reavaliar medidas eventualmente indeferidas ou fazer ajustes que facilitem o seu cumprimento.

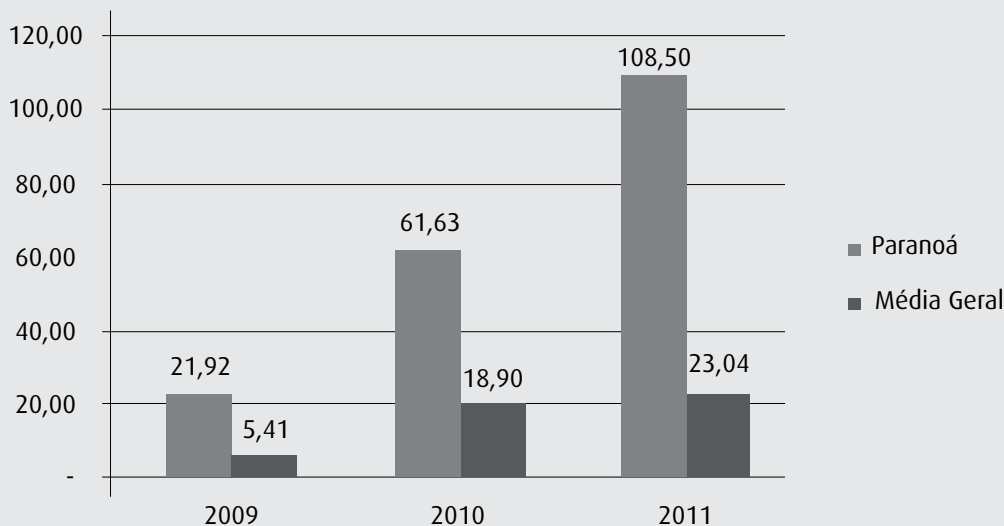
Essa audiência é também utilizada para orientar as partes sobre como resolver questões de família que não sejam passíveis de solução no âmbito das medidas protetivas de urgência, como a divisão de bens. Autor e vítima são também orientados sobre as consequências do descumprimento dessas medidas, momento em que a vítima é instruída sobre o procedimento a ser adotado caso haja descumprimento de medidas protetivas de urgência e estimulada a comunicar imediatamente a justiça (procurando os juizados ou a promotoria) sobre esse descumprimento.

Tratamento rigoroso do descumprimento das medidas protetivas de urgência

A notícia do descumprimento de medidas protetivas de urgência sempre recebe tratamento priorizado e rigoroso, resultan-

Gráfico 2 - Média mensal, por unidade, de atendimento ao público realizado pelas Promotorias de Justiça Especial Criminal e de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica do Paranoá e pela média das demais promotorias de mesma natureza
Distrito Federal – 2009-2011

Atendimento ao Público



Fonte: Sistema de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – SISPROWEB/MPDFT

do na decretação de prisão preventiva ou na designação urgente de audiência, quando não há elementos *a priori* para a decretação da cautelar.

Facilitação de acesso da vítima à promotoria

A promotoria do Paranoá estruturou-se para fazer o atendimento de todas as vítimas, seja para comunicar descumprimento de protetivas, para orientações diversas ou para reclamações. Os juizados encaminham casos em que vítimas os procuram e identifica-se haver providências a serem adotadas pelo Ministério Público.

A partir dos dados do Gráfico 2, verifica-se que o número de atendimentos ao público realizados pelas promotorias de defesa à mulher de violência doméstica e familiar do Paranoá é bastante elevado e supera de forma significativa a média geral das promotorias de mesma natureza.

Celeridade e desburocratização

A agilidade no contato com as partes, na identificação de descumprimento de medidas protetivas de urgência ou de medidas alternativas, no oferecimento de denúncias e realização de instruções criminais é buscada em todos os casos.

Em média, um mês após a distribuição de medidas protetivas de urgência realiza-se a audiência referida anteriormente. Se o caso é de oferecimento de denúncia ou de proposta de medidas alternativas, busca-se, sempre que possível, oferecê-las na própria audiência, mesmo que o respectivo inquérito policial não tenha chegado. Quando não há prova suficiente, evita-se o deferimento de baixas sucessivas à delegacia de polícia, adotando-se diligências na promotoria.

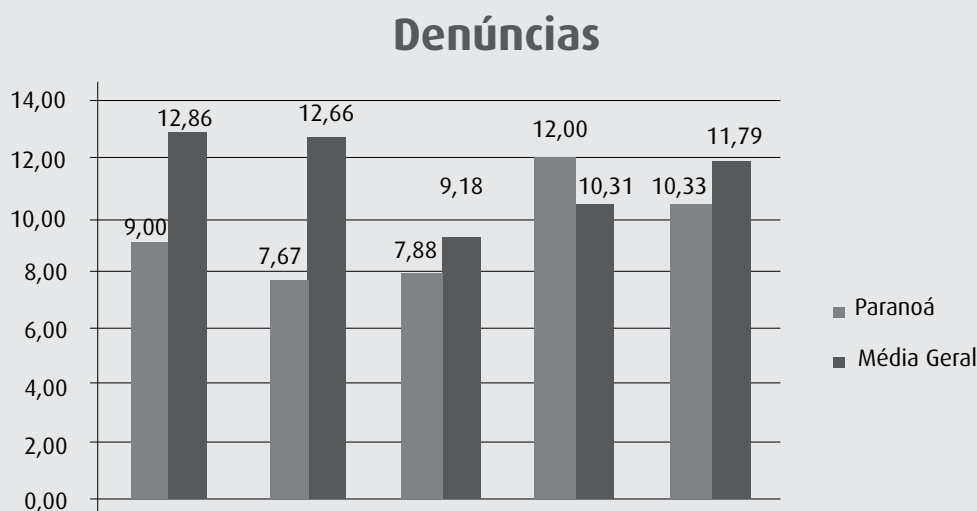
As instruções são designadas com agilidade, assim como se busca celeridade nos diversos atos processuais.

Também o acompanhamento da execução das medidas alternativas é feito de forma a identificar o quanto antes qualquer descumprimento.

A atuação rápida e desburocratizada resultou em maior eficiência na conclusão de instruções criminais e na significativa prolação de sentenças nos respectivos processos, como retratam os Gráficos 3, 4 e 5.

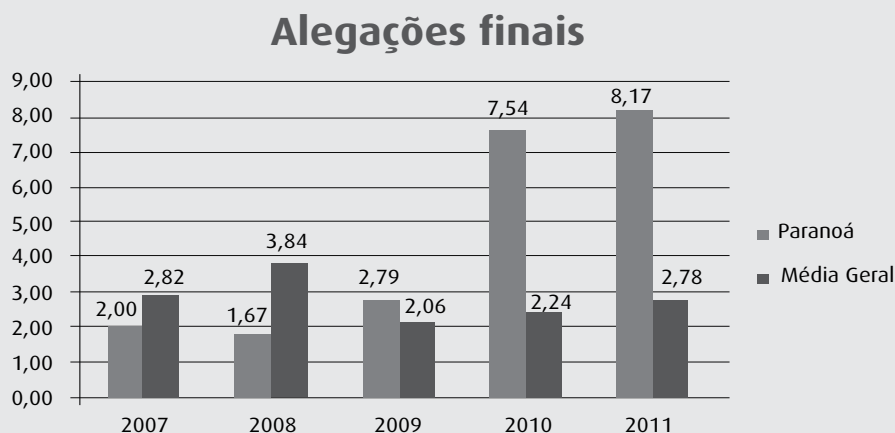
Os Gráficos 3, 4 e 5 mostram que, apesar do número de denúncias oferecidas pelas promotorias de defesa da mulher em situação de violência doméstica e familiar do Paranoá ser semelhante ao da média geral das promotorias

Gráfico 3 - Média mensal, por unidade, de denúncias ajuizadas pelas Promotorias de Justiça Especial Criminal e de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica do Paranoá e pela média das demais promotorias da mesma natureza Distrito Federal -2007-2011



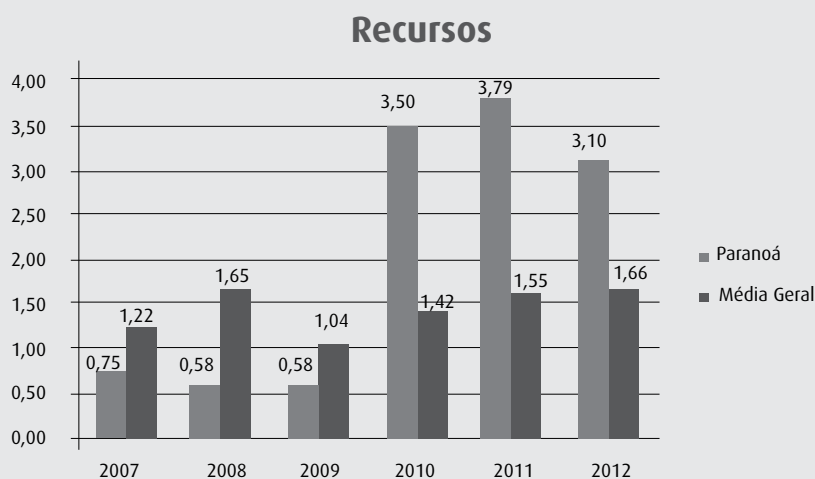
Fonte: Sistema de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – SISPROWEB/MPDFT.

Gráfico 4 - Média mensal, por unidade, de alegações finais realizadas pelas Promotorias de Justiça Especial Criminal e de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica do Paranoá e pela média das demais promotorias- Distrito Federal – 2007-2011



Fonte: Sistema de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – SISPROWEB/MPDFT

Gráfico 5 - Número de requerimentos de medidas protetivas de urgência na circunscrição judiciária do Paranoá e média de requerimentos das demais circunscrições Distrito Federal – 2007-2011



Fonte: Sistema de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – SISPROWEB/MPDFT

Redução de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher na circunscrição judiciária do Paranoá: números, princípios e razões

Fabiana Costa Oliveira Barreto

da mesma natureza, o número de alegações finais propostas e o de recursos interpostos ou contrarrazoados por aquelas promotorias são bastante superiores a essas médias. A desproporção apontada indica que há maior eficiência na conclusão de instruções criminais – o que reflete o número maior de alegações finais –, bem como quantidade superior de sentenças prolatadas nesses processos – o que é revelado pelo maior número de recursos.

Com a opção pela agilidade e desburocratização, os juizados do Paranoá racionalizaram as atividades das respectivas varas e se destacaram como um dos que menos acumulam feitos em tramitação entre juízos da mesma natureza.¹

Atuação em rede

As intervenções na área de violência doméstica realizam-se em articulação com instituições e programas governamentais disponíveis na comunidade do Paranoá e do Itapoá.

Foram estabelecidas parcerias para promover a assessoria jurídica e psicológica da vítima (NAFAVD,² Defensoria Pública, Provítima,³ Upis⁴), o encaminhamento de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual (PAV-Hospital do Paranoá⁵), o tratamento do abuso ao álcool e outras drogas (AA, Caps-AD), a promoção de políticas sociais (Creas, Cras, Conselho Tutelar), além das instituições credenciadas para o cumprimento de penas e medidas alternativas.

Uma das principais parcerias é com a Secretaria de Estado da Mulher, que desde 2007 instalou no Paranoá o Núcleo de Atendimento a Famílias Vítimas de Violência Doméstica –

NAFAVD, que disponibiliza atendimento psicossocial para as mulheres vítimas de violência doméstica, bem como programas de responsabilização e educação para os agressores.

As avaliações realizadas dos casos encaminhados para os referidos núcleos apontam a contribuição significativa do programa para a redução da reiteração delitiva e interrupção dos ciclos de violência. Com base nos resultados, priorizam-se os encaminhamentos para esses núcleos, quando há possibilidade de aplicação de suspensão condicional do processo ou transação penal, o que tornou o Paranoá uma das circunscrições com um dos mais altos índices de adesão aos programas dos NAFVDs, além de liderar os atendimentos realizados por esses núcleos entre 2008 e 2011.⁶

Investimento em intervenções particularizadas em casos de maior gravidade

A forma de atuar dos juizados do Paranoá criou condições para percepção de casos de maior gravidade, em que intervenções que costumam ser eficientes para a maioria dos casos não funcionavam.

A identificação desses casos permitiu a atuação individualizada para a busca de soluções particulares para casos concretos.

Porque a política criminal adotada no Paranoá provocou a redução de novos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher

Como já mencionado, a circunscrição do Paranoá foi a única do Distrito Federal que apresentou redução na distribuição de novos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher desde 2009. Esse resultado de sucesso foi consequência da adoção da política criminal desen-

volvida pelas promotorias e juizados daquela circunscrição, descrita anteriormente. A correlação entre esses dois fatores será explicada a seguir.

Rompimento com a cultura conciliatória

Na atuação cotidiana nos juizados de violência doméstica e familiar do Paranoá, notou-se que os agressores ou mesmo as vítimas muitas vezes não percebiam a violência como tal ou construía mecanismos que justificavam as agressões ocorridas, legitimando-as.

Portanto, quando um caso chegava aos juizados era fundamental tornar claro que a violência doméstica e familiar contra a mulher não era admitida e estar sempre atento para não reforçar a cultura patriarcal que esconde e não reconhece essa forma de violência. Para atingir essa finalidade, era preciso usar uma linguagem correta e atuar de forma coerente com esse princípio.

Quanto à linguagem, foi necessário o rompimento radical com a cultura conciliatória que norteava a prática dos juizados especiais criminais. Nenhuma palavra que pudesse sugerir que a harmonia familiar prevalecia sobre a dignidade humana da vítima era utilizada.

Por exemplo, não se admitia qualquer atitude de orientar a vítima a desistir de sua decisão de seguir em frente com o processo ou de manter as medidas protetivas de urgência, embora esse comportamento ainda fosse muito demandado.

Notou-se que, com o rompimento da cultura conciliatória e a adoção de uma linguagem que afirmava a ilegitimidade da violência contra a mulher, muitos casos que voltavam diver-

sas vezes aos juizados, com registro sequencial de ocorrências policiais e consequente distribuição de novos feitos, não mais retornaram.

Procedimento próprio de juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher

Entretanto, não bastou o uso correto da linguagem, foi necessário que os procedimentos e decisões adotados fossem coerentes com a postura institucional de não admissão da violência doméstica e familiar contra a mulher. Para tanto, precisou-se romper com a lógica burocratizada e lenta que costuma imperar nas varas criminais tradicionais, o que foi possível viabilizar com a adoção dos procedimentos descritos anteriormente, referentes à política criminal adotada pelas promotorias de defesa da mulher em situação de violência doméstica do Paranoá.

Percebeu-se que a adoção da organização e procedimento tradicional de uma vara criminal poderia ser muito prejudicial para o funcionamento do juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Um aspecto fundamental para entender a lógica de um juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher é que, nos delitos dessa espécie, a maioria absoluta dos casos tem autoria identificada e indícios razoáveis de materialidade, já que se trata de crimes praticados por conhecidos, em que a palavra da vítima é prova de muito valor. Isso significa que há grande tendência de que cada ocorrência policial gere um inquérito, que terá chances consideráveis de se converter em denúncia.

Essa dinâmica é bastante diferente dos crimes comuns, em que muitas vezes a ocorrência policial não se converte em inquérito, por ausência de indícios mínimos da prática do crime, ou muitos inquéritos são arquivados por ausência de provas razoáveis de autoria ou de materialidade do crime. Isso significa que, se um juizado de violência doméstica não cria condições para o atendimento da grande demanda, pode entrar num ciclo vicioso de burocratização: acúmulo do número de feitos em tramitação; aumento do prazo para a realização de audiências; lentidão na realização de diligências necessárias ao andamento do feito (expedição de intimações, citações e publicações); etc.

Esse quadro tende a se agravar ao longo do tempo, pois, quanto mais lenta é a resposta do sistema de justiça para a solução de um caso concreto, maiores são as chances de a vítima de violência doméstica voltar a registrar novas ocorrências policiais, que irão gerar novos inquéritos ou processos criminais, que contribuirão para aumentar ainda mais a espiral de burocratização da vara.

As desvantagens de se deixar uma vara judicial chegar a esse ritmo de funcionamento são inúmeras, podendo comprometer seriamente a efetividade no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Se esse ciclo se instala, o tratamento individualizado dos casos fica inviabilizado, sendo forte a tendência de que o foco de atuação se volte para a conclusão dos feitos criminais, sobrando pouco espaço para dar atenção aos demais aspectos previstos na Lei Maria da Penha que devem ser conjugados à ação penal para a

solução do problema. Isso significa que muitos inquéritos serão arquivados sem qualquer contato com as partes, audiências de instrução serão realizadas com pouca atenção aos demais aspectos de proteção previstos na Lei Maria da Penha e, conseqüentemente, as chances de as mulheres serem novamente vitimadas e voltarem ao sistema de justiça crescem.

Inicia-se, ainda, a tendência a reduzir o acesso da vítima à Justiça. Se delegacias de polícia e varas judiciais estão sobrecarregadas com muitos feitos, é comum que as vítimas passem a ter mais dificuldade de registrar ocorrência policial e que o Ministério Público passe a ser mais exigente nos critérios para oferecimento de denúncia, assim como o juiz para o seu recebimento. Isso porque o sistema passa a tentar controlar a entrada de novos casos quando não tem capacidade operacional para investigar, processar e julgar todos os feitos.

Além disso, passa a não ser possível instruir todos os feitos a tempo de evitar a prescrição. Via de regra, tende-se a priorizar os processos em que os réus estão presos provisoriamente, bem como concluir mais rapidamente os feitos em que a localização de réus, vítimas e testemunhas foi realizada com mais facilidade. Não será, portanto, a gravidade do ato ou a situação de risco que irá balizar a definição de prioridades de julgamentos.

Aliás, quanto mais demorada a investigação ou a designação de audiência, maiores serão as chances de as pessoas não serem encontradas, de haver desperdício de atos processuais e, conseqüentemente, de haver maior lentidão e ineficiência na conclusão de instruções criminais.

Nesse ritmo, vítimas que se encontram em situação de alto risco poderão não ter seu caso atendido a tempo ou réus que cometeram atos graves poderão ser beneficiados pela prescrição.

Portanto, evitar a lógica normalmente encontrada nas varas criminais é tão importante quanto romper com a cultura conciliatória dos juizados especiais criminais. É a adoção de procedimento próprio de um juizado de violência doméstica e familiar que tornará possíveis intervenções que sejam efetivas na resolução dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Isso significa que é preciso criar uma lógica de administração da demanda que chega aos juizados, permitindo atuação no maior número de casos, conclusão com agilidade das instruções criminais e realização de controle eficiente das ordens judiciais.

Nos juizados do Paranoá, o procedimento adotado possibilitou que todos os casos tivessem alguma resposta judicial. Se não era viável a ação penal, as partes, em especial a vítima, seriam informadas sobre as razões disso e quais medidas deveriam ser adotadas caso o fato voltasse a ocorrer. Nessa hipótese, os respectivos inquéritos eram arquivados, evitando que permanecessem em andamento sem objetivo, o que favorecia o empenho da polícia em investigações e a agilização das ações penais.

Outra medida que favoreceu a administração da demanda foi o uso da transação penal e da suspensão condicional do processo. Esses institutos permitiram graduar os casos concretos, favorecendo o uso necessário e proporcional do direito penal. As instruções criminais eram, portanto, reservadas para os casos de maior gravidade, de reiteração de conduta cri-

minosa ou quando havia descumprimento de ordens judiciais.

É importante observar que os institutos eram adotados como forma de responsabilização do agressor e não como benefício. Em todas as hipóteses os institutos eram acompanhados de encaminhamento para grupos de responsabilização e educação de agressores ou para a prestação de serviços à comunidade.

O uso desses instrumentos mostrou-se especialmente adequado para propiciar celeridade e melhor administração da demanda dos juizados, permitindo a concentração de esforços para a conclusão de instruções, de modo que o Paranoá alcançou índice significativamente superior de conclusão de instruções criminais e prolação de sentença.

Além disso, a economia processual proporcionada pelo uso dos institutos possibilitou a ampliação do contato com as partes, bem como a dedicação privilegiada às medidas protetivas de urgência, cujas vantagens serão abordadas na próxima seção.

Com essas medidas, criou-se uma lógica de funcionamento que conferiu credibilidade à atuação judicial e maior efetividade na solução dos casos distribuídos aos juizados do Paranoá.

Consequentemente, obteve-se como resultado a redução da reentrada de casos que antes costumavam voltar sistematicamente aos juizados do Paranoá, não só porque a celeridade evitava que as vítimas tivessem que registrar várias ocorrências policiais até serem atendidas, mas também porque se am-

pliou a intervenção, com sucesso na interrupção dos ciclos de violência, bem como na identificação e atuação rápida nos casos em que isso não ocorria ou em que as ordens judiciais eram descumpridas.

O tratamento adequado das medidas protetivas de urgência e dos casos de família

Outro fator que se mostrou fundamental para a redução de novos feitos distribuídos aos juizados do Paranoá foi o tratamento privilegiado dado às medidas protetivas de urgência e aos casos de família.

Percebeu-se, na atuação cotidiana, que é comum o nível de conflitualidade estar muito alto logo após a separação do casal ocasionada por episódio de violência. Por isso, nem sempre a vigência das medidas protetivas de urgência era suficiente para evitar a ocorrência de novos fatos.

Tornou-se claro que, muitas vezes, os agressores apoiavam-se em seus legítimos direitos para justificar o descumprimento de medidas protetivas de urgência, como, por exemplo, entrar em contato com a vítima para viabilizar a visitas aos filhos ou solucionar questões referentes à partilha de bens do casal.

Nesses termos, mostrou-se de grande relevância que, logo após a concessão de medidas protetivas de urgência, as partes fossem chamadas para equacionar questões relacionadas ao direito de família, como visitas de filhos, pensão alimentícia e divisão de bens, bem como esclarecidas sobre os limites entre o exercício desses direitos e a vigência das protetivas.

Nos casos em que as medidas protetivas de urgência vigorariam por longo período, mostrou-se extremamente importante que as partes fossem orientadas a resolver de forma definitiva essas questões, ajuizando ações de divórcio, separação judicial ou dissolução de sociedade de fato.

Antes da adoção rotineira dessa prática, era comum verificar casos em que os agressores entendiam a medida protetiva como um desrespeito a seus direitos e, conseqüentemente, intensificavam agressões, atitude que era entendida por eles como uma forma de “fazer justiça com as próprias mãos”.

A orientação da vítima e do agressor sobre os seus direitos e como solucioná-los, bem como o fortalecimento da assessoria jurídica à vítima também em questões de família, provocou uma redução significativa do descumprimento de medidas protetivas de urgência oriundas desse tipo de conflito, o que teve por consequência também a diminuição de novos feitos nos juizados do Paranoá.

Além disso, as sentenças de divórcio ou dissolução de sociedade conjugal também se mostraram muito importantes para deixar claro para o agressor que seus vínculos com a vítima já não mais existiam, o que nem sempre era assimilado pelos agressores enquanto o vínculo conjugal não era definitivamente rompido pelas respectivas ações judiciais.

Outro importante aspecto do acompanhamento das medidas protetivas de urgência foi o favorecimento do acesso da vítima à promotoria, para noticiar os descumprimentos e o rigor no tratamento desses casos.

Notou-se que muitas vezes os agressores não acreditavam que as medidas protetivas de urgência poderiam mesmo surtir os efeitos legais e continuavam perseguindo as vítimas e insistindo em manter contato com elas ou em voltar ao lar conjugal. Nesses casos, os esclarecimentos aos agressores, bem como a decretação de prisão preventiva, foram instrumentos indispensáveis para garantir a efetividade da intervenção em situações de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Essa forma de atuar mostrou sucesso na maioria dos feitos, resultando na redução da reentrada no sistema, e possibilitou a identificação de casos de maior gravidade em que o investimento em soluções particularizadas e específicas tornou-se necessária.

Porque apenas no Paranoá observou-se a redução contínua de feitos

Outras promotorias do Distrito Federal também seguiram forma de atuação semelhante àquela adotada no Paranoá, mas essa circunscrição foi a única que, durante um período longo, conseguiu reunir as seguintes condições: obter atuação uniforme em todas as promotorias e juizados; ter uma demanda de casos adequada à estrutura das promotorias e juizados; e ter disponível, na localidade, serviços de rede essenciais, também com capacidade adequada de atendimento, notadamente os NAFAVDs e a assistência jurídica às vítimas (Defensoria Pública, Provítima e Upis).

De modo geral, nos anos abarcados por esta pesquisa, a principal tendência nos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher do Distrito Federal era a existência da tensão de

resistência ao rompimento da cultura conciliatória dos juizados especiais com a migração para o modelo de atuação tradicional de vara criminal. Como demonstrado anteriormente, esses dois modelos não se adequam ao tratamento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e, por isso, na média, observou-se o crescimento contínuo de distribuição de novos casos aos juizados de violência doméstica.

Outras promotorias e juizados que conseguiram adotar princípios similares ao do Paranoá muitas vezes agiam de forma individualizada, sem a uniformidade em todos os juízos e promotorias da mesma circunscrição, ou tinham demanda extremamente elevada, de modo que o impacto de sua atuação não pode ser tão facilmente percebido como no caso do Paranoá.

Os femicídios

Outro dado importante que demonstra a efetividade dos procedimentos adotados na circunscrição do Paranoá é que, entre 2007 e 2011, nenhuma vítima que registrou ocorrência referente à violência doméstica e foi atendida pelos juizados de violência doméstica e familiar dessa circunscrição judiciária sofreu femicídio. Além disso, a região que abarca Itapoá e Paranoá foi uma das que menos registraram homicídios praticados em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher no Distrito Federal.

No período de 2007 a 2011, houve 15 homicídios de mulheres na região do Itapoá e do Paranoá, dos quais dois casos se enquadravam como violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei Maria da Penha.⁷ Em nenhum deles as vítimas haviam registrado ocorrência po-

Quadro 1 - Circunstâncias dos femicídios ocorridos nas regiões do Itapoã e do Paranoá 2007-2011

Vítima	Ocorrência policial	Dados da ocorrência policial
A. B. L.	1306/2007	Delito praticado por adolescente
A. M. S. C.	161/2008 – 6ª DP	Violência doméstica (ex-namorado)
C. R. S.	3631/2008 – 6ª DP	Latrocínio
E. J. S.	1195/08 – 6ª DP	Briga em bar
G. F. S.	0791/2009 – 6ª DP	Vitimada por erro. Autores procuravam outra pessoa.
L. J. S.	6650/2009 – 6ª DP	Infanticídio
L. S. P.	09833/2010 – 6ª DP	Homem casado com amiga pratica o assassinato após declarar-se apaixonado
L. M. S. S.	03070/2009 – 6ª DP	Violência doméstica (companheiro)
M. S. S. L.	09292/2009 – 6ª DP	Adolescente vitimada por desconhecidos, possivelmente por envolvimento com drogas
N. P. G.	01387/2009 – 6ª DP	Briga em bar
P. S. F.	04307/2010 – 6ª DP	Autores alvejavam os filhos da vítima. Ela tentou interceder e acabou sendo atingida
R. C.	08724/2009 – 6ª DP	Vitimada por autor com diversas passagens policiais, sem notícias de vínculos ou motivo
R. B. S.	6306/2007 – 6ª DP	Autoria não identificada. Suspeitas sobre ex-cunhado não confirmadas
T. G. S.	05986/2011 – 6ª DP	Briga em bar
U. V. S.	2011/2009 – 6ª DP	Vitimada por duas mulheres

Fonte: Ocorrências policiais, Polícia Civil do Distrito Federal.

**Tabela 2 - Relação entre a população ⁽¹⁾ e o número de femicí-
dios registrados, segundo as circunscrições judiciárias-
Distrito Federal - 2007-2011**

Posição	Circunscrição	População	Femicídios	Taxa
1	Brazlândia	53800	15	0,00027881
2	Gama	127000	28	0,00022047
3	Santa Maria	115000	23	0,0002
4	Planaltina	230000	32	0,00013913
5	Samambaia ⁽²⁾	318000	43	0,00013522
6	Brasília ⁽³⁾	613700	70	0,00011406
7	Paranoá ⁽⁴⁾	145300	15	0,00010323
8	São Sebastião	100000	10	0,0001
9	Ceilândia	400000	35	0,0000875
10	Taguatinga ⁽⁵⁾	431000	30	0,00006961
11	Sobradinho ⁽⁶⁾	246000	17	0,00006911
12	Núcleo Bandeirante ⁽⁷⁾	155900	9	0,00005773

Fonte: Anuário do Distrito Federal, 2011 (população) e Polícia Civil do Distrito Federal (femicídios).

(1) População referente a 2011.

(2) A circunscrição de Samambaia abrange as regiões administrativas Samambaia e Recanto das Emas.

(3) A circunscrição de Brasília abrange as regiões administrativas Brasília, Lago Norte, Lago Sul, Cruzeiro, Setor de Indústria e Abastecimento, Guará, Sudoeste/Octogonal, Varjão, Jardim Botânico e Setor Complementar de Indústria e Abastecimento- estrutural.

(4) A circunscrição do Paranoá abrange as regiões administrativas Paranoá e Itapoã.

(5) A circunscrição de Taguatinga abrange as regiões administrativas Taguatinga, Águas Claras e Vicente Pires.

(6) A circunscrição de Sobradinho abrange as regiões administrativas Sobradinho e Sobradinho II.

(7) A circunscrição do Núcleo Bandeirante abrange as regiões administrativas Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Park Way, Riacho Fundo I e Riacho Fundo II

licial ou solicitado medidas protetivas de urgência contra seus algozes.⁸ A. M. C foi assassinada pelo ex-namorado, um mês após o término do relacionamento. A vítima foi diversas vezes ameaçada, mas não chegou a registrar ocorrência policial. L. M. S. S. foi vítima de homicídio praticado por seu companheiro, em período que tentava separar-se. Já havia sido vítima de violência, mas não tinha registrado ocorrência policial.

Um terceiro caso, de L. S. P., também poderia ser enquadrado como de violência doméstica e familiar, embora não se possa apurar o vínculo da vítima com o agressor. O ofensor, que era casado com uma amiga da vítima, resolveu se declarar e, diante da recusa a suas investidas, assassinou a vítima. Nesse caso, também não havia registro anterior de ocorrências.

Conforme se observa no Quadro 1, as demais mortes foram praticadas em circunstâncias diversas.

De acordo com o mapa da violência de 2012 (WAISELFILS, 2012), em 42,5% dos casos de homicídios de mulheres em todo o Brasil, o perpetrador é o parceiro ou ex-parceiro da mulher. Na região do Paranoá e do Itapoá, essa proporção foi bastante inferior (13,3%), já que, nos casos registrados entre 2007 e 2011, em apenas dois o autor era parceiro ou ex-parceiro da vítima.

É importante observar, ainda, que, entre as 12 circunscrições do Distrito Federal, a do Paranoá ocupa a sétima posição em termos de femicídios registrados, considerando-se a proporção entre a população e os femicídios ocorridos, embora seja uma das regiões mais violentas do Distrito Federal.

A taxa de femicídios da circunscrição do Paranoá, somada à proporção significativamente inferior de casos perpetrados por parceiros e ex-parceiros, indica que essa circunscrição judiciária apresentou um dos menores índices de homicídios de mulheres praticados em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher do Distrito Federal no período.

0 ano de 2012

Os procedimentos adotados pelas promotorias de defesa a mulher em situação de violência doméstica e familiar do Paranoá e respectivos juzgados encontram-se em revisão desde a decisão do Supremo Tribunal Federal, ocorrida em fevereiro de 2012, nas ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade da Lei Maria da Penha, para adequação aos novos contornos legais resultantes de referida decisão.

Considerações finais

O presente texto apresentou a experiência das promotorias de defesa da mulher em situação de violência doméstica e familiar e juzgados da circunscrição do Paranoá, entre 2007 e 2011, em especial após 2009, quando os procedimentos adotados na circunscrição foram uniformizados.

Enquanto no Distrito Federal houve crescimento médio de 20,5% na distribuição de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre 2009 e 2011, no Paranoá observou-se queda de 49,9% dessa distribuição, no mesmo período. Apenas nesta circunscrição verificou-se redução tão significativa e constante de novos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no período estudado.

Esse resultado de sucesso foi alcançado em razão dos procedimentos adotados pelas promotorias de defesa à mulher em situação de violência doméstica do Paranoá e respectivos juizados, que seguem os seguintes princípios: atendimento em todos os casos; contato pessoal com as partes; valorização da palavra da vítima; atenção às medidas protetivas de urgência e aos casos de família; tratamento rigoroso do descumprimento das medidas protetivas de urgência; facilitação de acesso da vítima à promotoria; celeridade e desburocratização; atuação em rede; e investimento em intervenções particularizadas em casos de maior gravidade.

A experiência da circunscrição do Paranoá mostrou que a adoção de procedimentos adequados pelo sistema de justiça, aliada a políticas públicas específicas, resultou na interrupção de ciclos de violência, na redução do nível de conflito que comumente ocorre logo após a concessão de medidas protetivas de urgência, bem como na diminuição do tempo de atendimento da vítima. Todos esses fatores

contribuíram para evitar a reentrada de casos no Sistema de Justiça.

O acerto da política criminal adotada foi ainda revelado pela observação dos casos de femicídio ocorridos no período estudado. Entre 2007 e 2011, nenhuma mulher atendida pelos juizados de violência doméstica e familiar do Paranoá foi vítima de homicídio. Além disso, a região apresentou um dos mais baixos índices de homicídio de mulheres praticado em contexto de violência doméstica e familiar do Distrito Federal no mesmo período.

Conclui-se que, com a adoção de procedimentos apropriados para um juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher que rompam com a cultura da conciliação dos juizados especiais criminais e fujam dos procedimentos comuns à atuação criminal tradicional, aliada a políticas públicas e serviços adequados, é possível encontrar caminhos para o enfrentamento e erradicação dessa grave violação aos direitos humanos da mulher, que é a violência doméstica e familiar.

1. *Foi o que revelou estudo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios realizado no processo administrativo nº 05.853/2012 daquele Tribunal.*
2. *Núcleo de Atendimento à família Vítima de Violência Doméstica e Familiar; programa da Secretaria de Estado da Mulher do governo do Distrito Federal.*
3. *Programa de assessoria jurídica e psicológica a vítimas de violência, da Subsecretaria de Proteção às Vítimas de Violência, do governo do Distrito Federal.*
4. *A Universidade Paulista promove a assistência jurídica das mulheres vítimas de violência doméstica. Essa assistência abarca o assessoramento prévio da vítima, o acompanhamento em audiências nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e também o ajuizamento de ações na área de família. O programa inclui a formação dos alunos em questões de gênero.*
5. *O programa de assistência às vítimas de violência, da Secretaria de Estado de Saúde do governo do Distrito Federal prioriza o atendimento a crianças e adolescentes, sendo a principal referência para o acompanhamento psicossocial de vítimas de crimes de abuso sexual.*
6. *Conforme informações prestadas pela Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher do Distrito Federal, por meio do ofício nº 71/2012.*
7. *Fonte: Polícia Civil do Distrito Federal. Laudos cadavéricos de vítimas do sexo feminino, da região da 6ª Delegacia de Polícia (que abarca Itapoã e Paranoá), no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2011, e respectivas ocorrências policiais.*
8. *Fonte: ocorrências policiais e Sistema de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – SISPROWEB/MPDFT.*

Referências bibliográficas

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Anuário do Distrito Federal 2011**, ano 2, n, 1, agosto 2011.

WASELFILS, J.o J. **Mapa da violência 2012**: atualização homicídio de mulheres no Brasil. São Paulo: Cebela, 2012.

Redução de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher na circunscrição judiciária do Paranoá: números, princípios e razões

Fabiana Costa Oliveira Barreto

Resumen

Reducción de casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer en la circunscripción judicial de Paranoá, Distrito Federal: números, principios y razones

El presente se trata de un artículo que explica de qué modo la actuación de los Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer de la circunscripción judicial de Paranoá, Distrito Federal, contribuyó a la reducción de registros de casos de violencia doméstica contra la mujer en esta región, en el periodo de 2009 a 2011.

Palabras clave: Violencia doméstica; Sistema de justicia; Distrito Federal.

Abstract

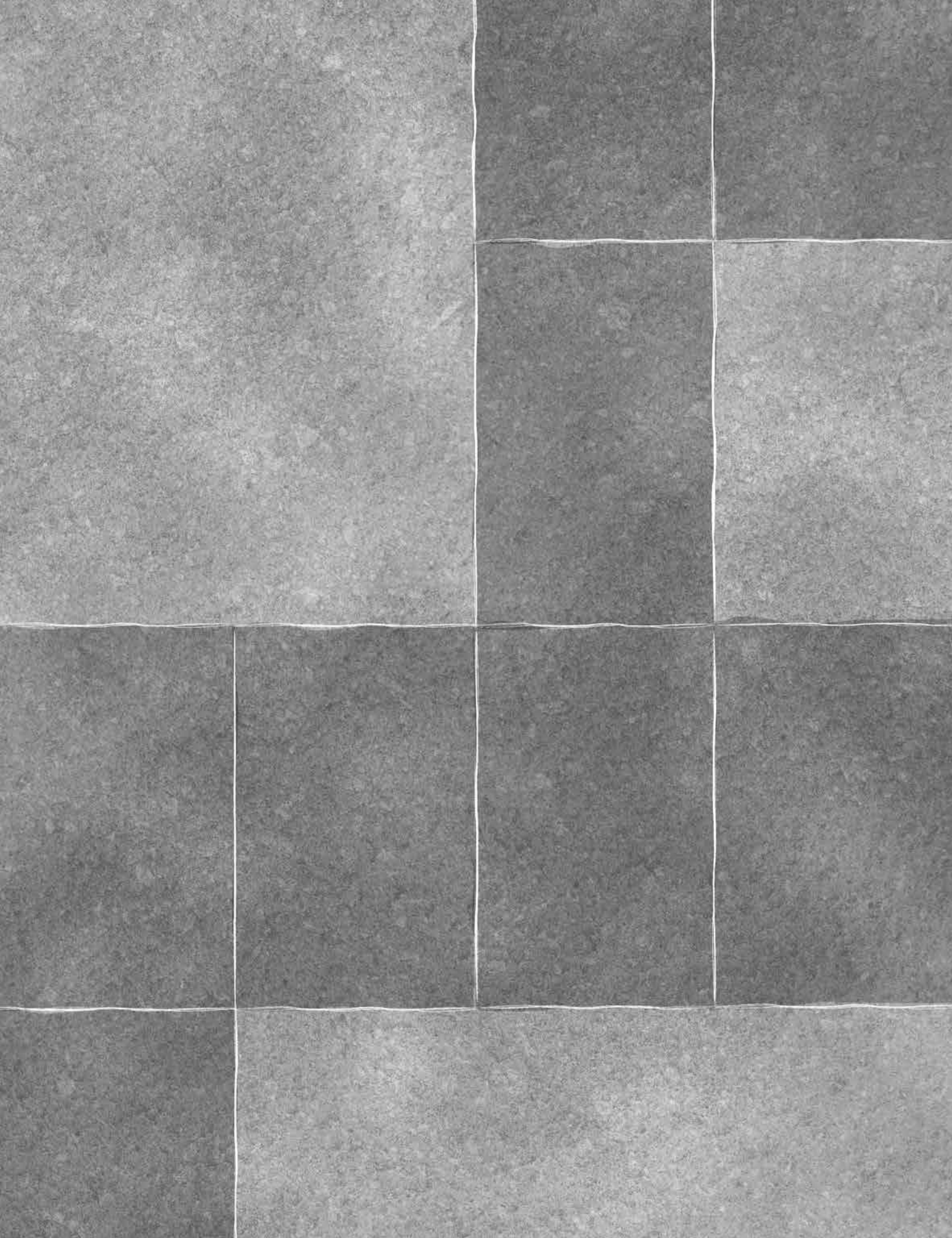
Reduction in cases of domestic and family violence against women in the legal district of Paranoá, Federal District: numbers, principles and reasons

The article explains how Courts to Hear Cases of Domestic and Family Violence against Women (Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher) in the legal district of Paranoá, Federal District, helped reduce the number of cases of domestic violence against women in this region from 2009 to 2011.

Keywords: Domestic violence; Justice system; Federal District.

Data de recebimento: 01/11/2012

Data de aprovação: 15/08/2013



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/declaracaorbsp.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.

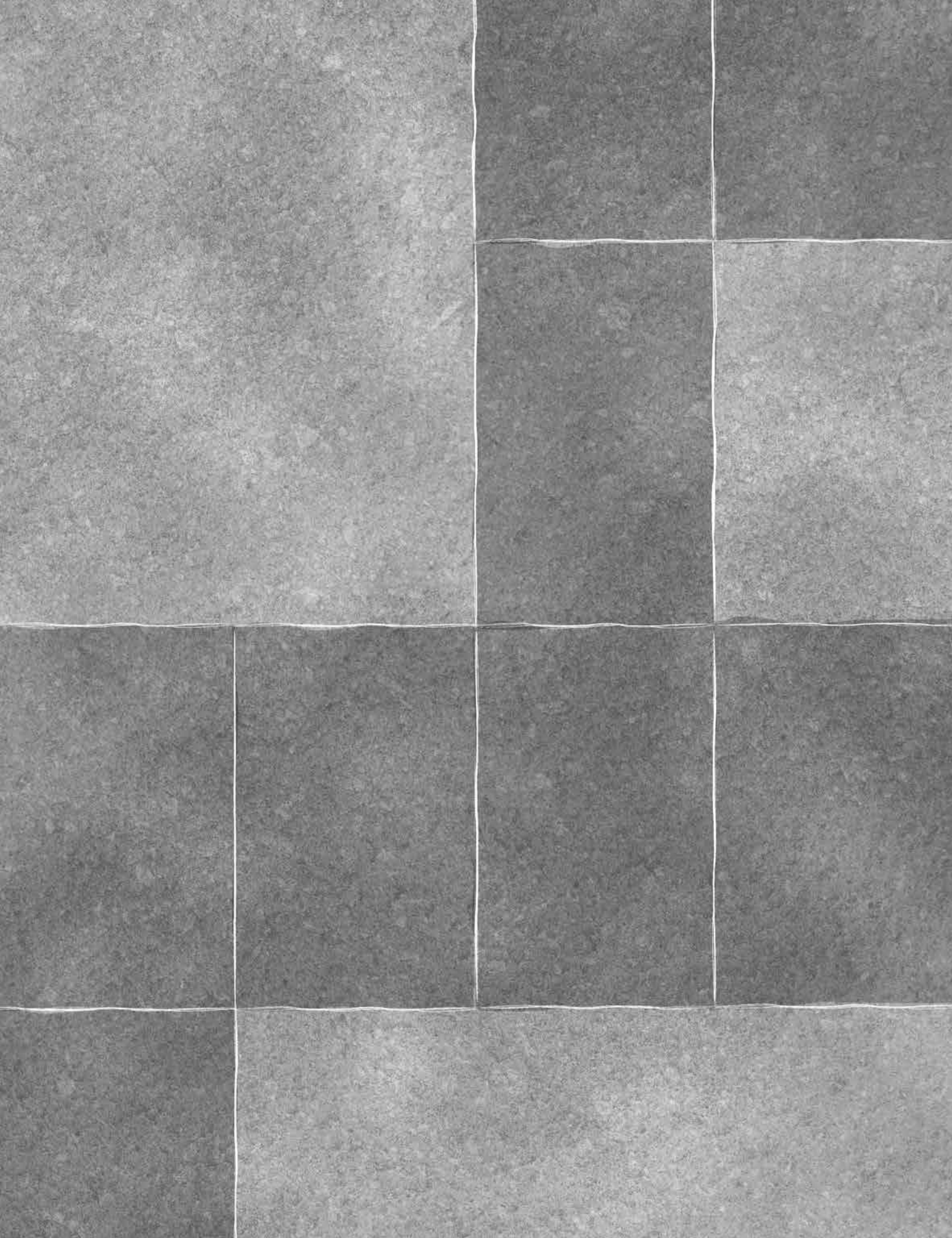
Assinatura de todos os autores:

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

