

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)

ISSN 1981-1659 Volume 8 Nº 2 Ago/Set 2014



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 8

Número 2

agosto/setembro 2014



**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. 8 n. 2 São Paulo ago/set 2014**

### 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, Ana Carolina Pekny, Lucas B. Jardim, Laís Figueiredo, Patrícia Nogueira Pröglhöf

### Revisão de textos

Equipe RBSP

### Traduções

Paulo Silveira e Miriam Palacios Larrosa

### Capa e produção editorial

Urbania

### 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

Roberto Maurício Genofre - Presidente do Conselho de Administração

Samira Bueno - Diretora Executiva

### Conselho de Administração

Arthur Trindade Maranhão Costa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Danillo Ferreira do Nascimento

Luis Flavio Saporì

Luiz Antônio Brenner Guimarães

Marcos Aurelio Veloso e Silva

Renato Sérgio de Lima

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Sérgio Roberto de Abreu

Sílvia Ramos de Souza

## Sumário

## Artigos

<b>Ambiente e violência em Sergipe. Homicídios e características do ambiente social nos municípios sergipanos</b> .....	<b>6</b>
<i>Vania Fonseca, Verônica Teixeira Marques e Gabriel Ribeiro Nogueira Júnior</i>	
<b>A proteção de dados pessoais no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia</b> .....	<b>18</b>
<i>Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia e Inês Oliveira Andrade de Jesus</i>	
<b>Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010</b> .....	<b>32</b>
<i>Marcelo Batista Nery, Altay Lino Souza, Maria Fernanda Tourinho Peres, Nancy Cardia e Sérgio Adorno</i>	
<b>Informações sobre criminalidade no Brasil sob a ótica dos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação</b> .....	<b>48</b>
<i>Gerda Graciela Rodrigues de Oliveira, Simone Cristina Duffloth e Cláudia Júlia Guimarães Horta</i>	
<b>Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN</b> .....	<b>66</b>
<i>Caio César Gabriel e Silva</i>	
<b>As Corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil</b> .....	<b>84</b>
<i>Ignacio Cano e Thais Lemos Duarte</i>	
<b>Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado</b> .....	<b>110</b>
<i>João Trajano Sento-Sé, André Rodrigues e Márcio Lázaro</i>	
<b>Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social</b> .....	<b>138</b>
<i>Leonarda Musumeci, Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro</i>	
<b>Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil</b> .....	<b>164</b>
<i>Arthur Trindade Maranhão Costa</i>	
<b>Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras</b> .....	<b>174</b>
<i>Haydée Caruso e Nívio Caixeta do Nascimento</i>	
<b>Modelos de estruturação das atividades de polícia técnica e de perícia no Brasil</b> .....	<b>198</b>
<i>Tulio Kahn</i>	
<b>Regras de publicação</b> .....	<b>218</b>

## Table of Contents

<b>Articles</b>	
<b>Environmental factors and violence in Sergipe. Homicide and socio-environmental characteristics in municipalities of Sergipe</b> .....	<b>6</b>
<i>Vania Fonseca, Verônica Teixeira Marques e Gabriel Ribeiro Nogueira Júnior</i>	
<b>The protection of personal data in the European Union's Area of Liberty, Security and Justice</b> .....	<b>18</b>
<i>Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia e Inês Oliveira Andrade de Jesus</i>	
<b>Factors leading to a drop in the rate of intentional homicides in the City of Sao Paulo between 2000 and 2010</b> .....	<b>32</b>
<i>Marcelo Batista Nery, Altay Lino Souza, Maria Fernanda Tourinho Peres, Nancy Cardia e Sérgio Adorno</i>	
<b>Data on crime in Brazil from the perspective of open government data and the access to information act</b> .....	<b>48</b>
<i>Gerda Graciela Rodrigues de Oliveira, Simone Cristina Dufloth e Cláudia Júlia Guimarães Horta</i>	
<b>When perceptions shape the city outskirts: spaces of crime and spaces of fear from the perspective of the inhabitants of the district of Nossa Senhora da Apresentação, in Natal, Brazil</b> .....	<b>66</b>
<i>Caio César Gabriel e Silva</i>	
<b>Inspection agencies for public safety bodies in Brazil</b> .....	<b>84</b>
<i>Ignacio Cano e Thais Lemos Duarte</i>	
<b>Public safety councils in Brazil. Provisional notes on an unexplored field</b> .....	<b>110</b>
<i>João Trajano Sento-Sé, André Rodrigues e Márcio Lázaro</i>	
<b>An overview of state ombudsmen for public safety and social defense</b> .....	<b>138</b>
<i>Leonarda Musumeci, Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro</i>	
<b>Technical Notes</b>	
<b>Creation of a data base of homicide investigation indicators in Brazil</b> .....	<b>164</b>
<i>Arthur Trindade Maranhão Costa</i>	
<b>Challenges in the implementation of policies on public safety employees in Brazilian border areas</b> .....	<b>174</b>
<i>Haydée Caruso e Nívio Caixeta do Nascimento</i>	
<b>Models for the structuring of technical and expert police in Brazil</b> .....	<b>198</b>
<i>Tulio Kahn</i>	
<b>Publishing Rules</b>	<b>218</b>



# Ambiente e violência em Sergipe. Homicídios e características do ambiente social nos municípios sergipanos

## Vania Fonseca

Doutora em Geografia pela UNESP e pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (Aracaju - SE). Professora orientadora dos cursos de mestrado Saúde e Ambiente e Direitos Humanos da Universidade Tiradentes. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas em Violência e Desastres (NUPEVID).

 [vania@infonet.com.br](mailto:vania@infonet.com.br)

## Verônica Teixeira Marques

Pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (Aracaju - SE) e do Núcleo de Pesquisas e Análises em Segurança e Cidadania (NAPSEC). Professora orientadora do Mestrado de Direitos Humanos da UNIT (Aracaju - SE) e do Núcleo de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade Integrada Tiradentes - FITS (Maceió - AL).

 [veronica.marques@hotmail.com](mailto:veronica.marques@hotmail.com)

## Gabriel Ribeiro Nogueira Júnior

Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Gestão Estratégica em Segurança Pública pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Delegado de Polícia Civil de Sergipe. Mestrando em Direitos Humanos na Universidade Tiradentes (Aracaju - SE).

 [gabrielnog@hotmail.com](mailto:gabrielnog@hotmail.com)

### Resumo

O artigo traz resultados de pesquisa financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe (FAPITEC-SE), para embasar formulação de políticas de segurança conforme demanda induzida do Núcleo de Pesquisas e Análises em Segurança e Cidadania (NAPSEC), vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado de Sergipe (SSP-SE). Apresenta algumas análises sobre a evolução dos homicídios e fatores relacionados à sua ocorrência nos municípios de Sergipe entre 2000/2010, utilizando dados secundários e cálculos de estatística descritiva e probabilística. Resultados da correlação de Spearman entre fatores do ambiente social e homicídios apontam valor significativo inverso entre homicídios e condições de acesso à saúde e significativo direto entre escolaridade, emprego e renda, o que torna imprescindível investigações aprofundadas em intenso trabalho de campo.

### Palavras-Chave

Homicídios. Sergipe. Aracaju.

## INTRODUÇÃO

O aumento da violência no Brasil, nos últimos anos, vem sendo atribuído a um grande conjunto de fatores, dentre os quais se destacam a desagregação social, a decomposição de valores morais, a disseminação no uso de substâncias entorpecentes lícitas e ilícitas, a corrupção generalizada, a omissão quanto a responsabilidades no exercício da cidadania e a impunidade. Esse conjunto de fatores, aliado a muitos outros, especialmente no ambiente urbano, reflete desrespeito à legislação vigente, aos sistemas executivo, legislativo e judiciário e, em última análise, aos direitos humanos em todas as suas esferas. Poucas questões do mundo contemporâneo mobilizam tantas preocupações quanto a violência e o avanço da criminalidade. O tema da segurança pública consequentemente está no centro da agenda política de nossa época (ROLIM, 2006).

A grande maioria dos estudiosos da violência afirma que ela deve ser combatida, sempre que possível, com medidas preventivas e, para isso, é necessário conhecer a sua evolução e fatores relacionados à sua incidência, por tipo de violência, local de ocorrência e outros fatores relacionados direta ou indiretamente à sua prevalência. Esse conhecimento pode ser utilizado para o planejamento e a execução de ações que tenham o potencial de evitar essas ocorrências indesejadas ou, pelo menos, de diminuir o seu número e os seus reflexos. Essa orientação está

contemplada no “Guia para prevenção do crime e da violência”, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que preconiza ser necessário sistematizar alguns princípios básicos que devem ser considerados, entre os quais merecem destaque:

3 – A necessidade de se contar com uma boa base de dados para a produção de um diagnóstico correto a respeito da natureza e da dimensão dos problemas a serem enfrentados quanto à segurança pública em cada local.

4 – A aposta em favor de uma estratégia de prevenção da criminalidade e da violência que deve orientar todos os esforços e constituir a racionalidade dos Planos Municipais de Segurança.

5 – A necessidade de romper o isolamento das iniciativas em segurança pública para que se trabalhe a partir de uma rede de atores sociais, desde as agências públicas de policiamento e os diferentes serviços oferecidos pelo estado, até as agências privadas e os próprios cidadãos (SENASP, 2005, p. 2).

No estudo da violência, é necessário que causas potenciais sejam buscadas, não apenas as relacionadas às alterações da sociedade, mas, sobretudo, as pertinentes às mudanças de um conjunto de fatores, dentre os quais se incluem os de localização relativa e vizinhança, que facilitam a interação de fatores que, direta ou

indiretamente associados, podem favorecer a ocorrência de atos de violência, dentre os quais se destacam os crimes de homicídio. É o que Beato Filho (2002) chama de ambiente de oportunidades que se relacionam com a incidência de atos de violência e delitos, e que mantêm correlação espacial, vinculando-se, portanto, à base geográfica.

Além disso, como os fatores intervenientes estão vinculados às especificidades de cada lugar, é necessário que sejam feitos estudos sistemáticos voltados para cada área/região específica, para o conhecimento da evolução da violência nestes lugares e seu diagnóstico atual. Dessa forma, é possível não apenas conhecer o processo que levou ao presente, mas monitorar constantemente a situação atual através da atualização periódica dos dados, o que permite a análise do presente e das tendências futuras a curto, médio e longo prazos. Esse monitoramento permite, também, que providências sejam tomadas para a solução dos problemas de cada lugar e que seja feita a avaliação dos resultados conseguidos com o desenvolvimento das ações (FERREIRA, 2001).

Na análise dos fatores vinculados à criminalidade, Kahn faz uma relação entre criminalidade e riqueza, afirmando que a riqueza e a abundância aumentam o número de ocasiões e oportunidades de ganhos com os crimes:

Além disso, a abundância faz frequentemente com que aumentem as diferenças relativas entre as classes sociais, mesmo que todas estejam em patamares mais elevados de riqueza, despertando frustração e cobiça – em contraste com os locais onde a pobreza é comum a todos. O nível de criminalidade de

determinado local depende, assim, de uma combinação de fatores convergentes, tais como número de ofensores motivados, grau de controle social e fatores de oportunidade (KAHN, 2013, p. 153).

Esse autor coloca também que:

[...] pode-se dizer que a criminalidade brasileira recente, principalmente a observada no Norte e Nordeste na última década, é fruto não apenas da miséria, mas também do desenvolvimento, ou melhor, de certo tipo de desenvolvimento que se fez rápida e desordenadamente, inchando as periferias dos centros urbanos. Este desenvolvimento trouxe melhorias econômicas e sociais – diminuição do analfabetismo e da mortalidade infantil e aumento da renda média. Mas a reboque, este processo de crescimento e desenvolvimento aglutinou, no entorno dos grandes centros, uma massa de população urbana que convive com riqueza e abundância, beneficia-se parcialmente dela, mas que não se integrou nem tem meios de se integrar aos mercados sofisticados de produção e consumo dos polos desenvolvidos destas cidades (KAHN, 2013, p. 154).

A melhoria das condições do ambiente social, que estão diretamente relacionadas aos homicídios, pode levar à diminuição deste tipo de crime através da elevação da qualidade de vida da população e, indiretamente, acarretaria em maior promoção dos direitos humanos, obrigação do Estado, que vem falhando por não conseguir oferecer essa garantia de âmbito universal, reforçada pela Constituição Brasileira e secundada por normas federais, estaduais e municipais.

O Estado de Sergipe, assim como muitos outros estados brasileiros, especialmente das regiões Norte e Nordeste (KHAN, 2013), vem sofrendo com o recrudescimento da violência, em todas as suas formas, mas os homicídios se constituem na manifestação mais patente da violência nos municípios sergipanos e, de certa forma, podem ser tomados como expressão da violência no Estado. Esse incremento da violência pode ser verificado através da taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Na Tabela 1 e na Figura 1, é possível verificar que em Sergipe as condições estão bastante piores que a média brasileira no período 2000-2010.

Essa situação levou a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Sergipe (SSP-SE) a formalizar parceria com a Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão do Estado de Sergipe (FAPITEC-SE), resultando em lançamento de edital específico para estimular pesquisas visando subsidiar a formulação de políticas públicas de segurança para o estado em diferentes linhas de atuação, entre elas a violência por homicídios.

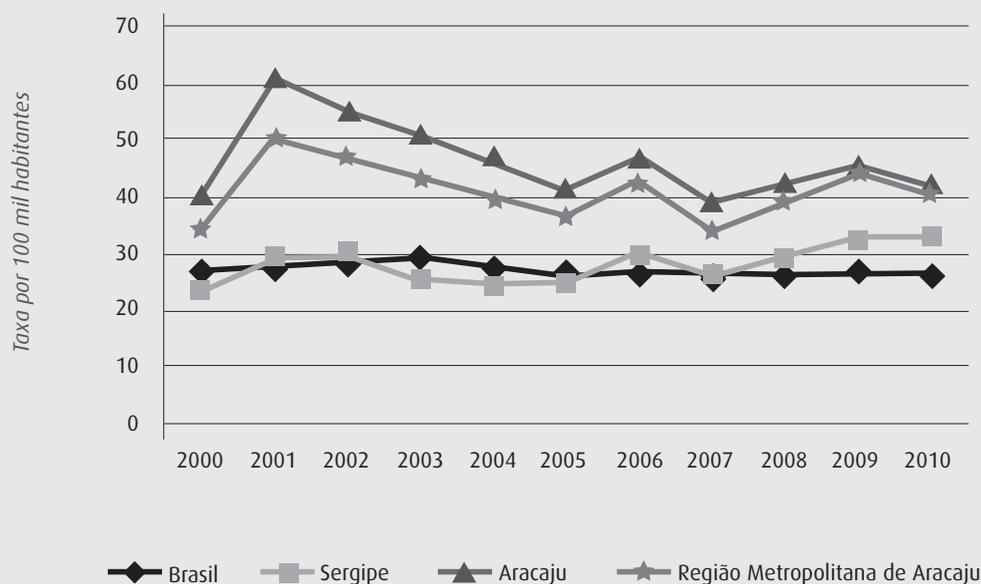
Em atendimento ao edital da FAPITEC-SE e SSP-SE, este estudo foi submetido e, sendo aprovado, passou à fase de execução. O estudo teve por objetivo analisar a ocorrência de homi-

**Tabela 1 - Taxa de óbito por arma de fogo no período 2000 a 2010**  
Brasil, Região Nordeste, Sergipe e Aracaju

Ano	Brasil	Região Nordeste	Sergipe	Aracaju
2000	20,6	16,2	17,2	32,3
2001	21,5	17,8	22,2	48,7
2002	21,7	18,4	22,4	41,8
2003	22,2	19,4	19,4	39,4
2004	20,7	18,3	16,7	35,4
2005	19,6	19,4	16,9	29,1
2006	20,0	21,5	21,2	34,2
2007	19,5	23,4	17,6	26,8
2008	20,4	25,8	19,5	27,6
2009	20,9	27,7	22,4	30,7
2010	20,4	28,0	23,0	27,3

Fonte: Waiselfisz (2013).

Figura 1 - Taxa de homicídios (100 mil hab.)  
Brasil, Aracaju e Região Metropolitana da Capital — 2000/2010



Fonte: Waiselfisz (2012; 2013).

cídios e os fatores relacionados à sua ocorrência e localização espacial no estado de Sergipe, tomando o município como unidade de estudo. O estudo dos homicídios no período de dez anos visou gerar conhecimento sistematizado desse tipo de violência e dos fatores causais associados, que poderão embasar adequadamente o planejamento de ações preventivas. A principal questão colocada foi: qual a evolução espaço-temporal dos diferentes tipos de atos de violência e sua relação com o espaço geográfico?

### METODOLOGIA DE EXECUÇÃO

Para a execução do estudo, foram realizados: análise do conjunto de documentos (pu-

blicações, relatórios, monografias, dissertações, teses e outros) que tratam da questão da violência nos municípios sergipanos; análise dos dados sobre homicídios e latrocínios fornecidos pela Coordenadoria de Estatística e Análise Criminal (Ceacrim) da Secretaria de Estado da Segurança Pública de Sergipe; análise dos dados do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); levantamento dos dados sobre a ocorrência dos homicídios em âmbito municipal, junto ao Núcleo de Pesquisas em Violência e Desastres (NPEVID) vinculado ao Ministério Público do Estado de Sergipe (MPE-SE); levantamento de fatores sócio-culturais direta ou

indiretamente relacionados com a ocorrência de atos de violência, bem como as condições sócio-econômico-ecológicas gerais dos municípios. Também foi levantado o perfil das vítimas e, quando possível, o dos infratores. A partir do conjunto de análises e resultados, foram elaborados cartogramas temáticos e analisada multidisciplinarmente, de forma integrada, a evolução dos homicídios, fatores relacionados à sua ocorrência e à localização espacial.

A realização da pesquisa procurou detalhar os dados sobre os homicídios, como a data de ocorrência e dia da semana; local de ocorrência (localização dentro do município); a delegacia que registrou a ocorrência; sexo e idade da vítima; meio utilizado para a execução do delito; ocorrência simultânea de eventos sócio-culturais, datas comemorativas e outras, que se constituam em fatores potencialmente facilitadores da violência. A localização geográfica da ocorrência da violência foi feita conforme o endereço registrado no cadastro dos dados. No entanto, essas variáveis nem sempre estavam registradas adequadamente, havendo hiatos e registros inadequados, o que impossibilitou a análise de relações entre a ocorrência do conjunto de variáveis inicialmente selecionadas para o estudo.

A fidedignidade dos dados foi, portanto, comprometida, com o agravante de haver problemas de informação/registro para a elaboração de estatística descritiva e da inadequação e superposição de classes e categorias de análise selecionadas para a elaboração de relatórios. Identificados esses problemas – que refletem hiatos nas informações, agrupamentos indesejáveis de variáveis, entre outros fatores, im-

pedindo análise mais detalhada do problema em estudo –, foi proposta pesquisa complementar, que já conta com apoio da SSP-SE e FAPITEC-SE, para levantamento de dados em campo nos 75 municípios de Sergipe através de visita técnica e análise dos inquéritos dos homicídios para coleta de informações pertinentes através de formulário específico. Essa atividade está em andamento.

As informações obtidas através de dados secundários foram processadas com uso de estatística descritiva, cálculo da amplitude total de variação, montagem de classes (no máximo seis classes por tipo de variável) e plotagem em mapa com divisão por município. Também foi utilizada a estatística probabilística, com o cálculo do Coeficiente de Correlação de Spearman, visando explorar a existência de correlações entre fatores e sua distribuição espacial.

Buscando explorar correlações entre homicídios e outros fatores característicos do município onde se deram as ocorrências, foram levantadas características do ambiente social e outros elementos, usando como fonte os dados do Censo Demográfico de 2010 (BRASIL, 2011) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Ano Base 2009 (IFDM, 2011), uma vez que ainda não está disponível o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2010. Algumas das principais análises dos dados secundários sobre ambiente social são apresentadas neste artigo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados fornecidos pela SSP-SE foram analisados criticamente. Foram observados problemas que impedem a melhor análise da

ocorrência de homicídios no Estado de Sergipe, decorrentes de falhas e falta de padronização dos registros nos vários anos em que vêm sendo feitos os registros estatísticos: falta padronização nas variáveis registradas; os dados apresentados para um ano ou mês não são apresentados para outros; existem lacunas expressivas e grande variação no volume das ocorrências que levam a suspeitar de sub-registro; algumas informações têm bom nível de detalhe e outras não apresentam detalhe algum. Uma das principais dificuldades observadas refere-se ao fato de que os homicídios vinculados a latrocínio não são informados regularmente.

Com o resultado dessas análises, levados à equipe técnica da SSP-SE, boa parte dos problemas já passaram a ser sanados nas planilhas elaboradas a partir do 2º semestre de 2012, que traz o detalhamento das condições da ocorrência, como: parentesco entre vítimas, homossexualidade do autor e da vítima, grau de relacionamento entre autor e vítima, local tipo da ocorrência (clube, rua, festa, matagal, e outros), cenário da ocorrência (torcida organizada, pessoa caminhando sozinha em lugar ermo, e outros), número de pessoas envolvidas e outras informações pertinentes. Todavia o excelente trabalho da equipe da SSP-SE continua esbarrando em um problema de registro de informações na origem: é necessário treinamento e supervisão constante no preenchimento dos boletins de ocorrência, inquéritos e outros instrumentos de registro de informações, inclusive nas recém implantadas fichas de identificação da vítima e do investigado, que irão oferecer informações preciosas para o estudo da criminalidade. Sem isso, a qualidade da estatística informada pelo Ceacrim continuará prejudicada.

Visando ter uma ideia das condições do ambiente social, foi realizado o cálculo do Coeficiente de Correlação de Spearman para os 75 municípios de Sergipe, comparando a evolução do tamanho da população e do índice de homicídios, com relação aos índices de desenvolvimento humano disponibilizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2012).

O Índice Firjan considerou as seguintes variáveis:

1. Emprego e renda – geração do emprego formal, estoque do emprego formal, salários médios do emprego formal.
2. Educação – taxa da matrícula na educação infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, média de horas de aula diárias, resultado do IDEB.
3. Saúde – número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis.

A análise de probabilidade estatística usando o Coeficiente de Correlação de Spearman permitiu chegar a alguns resultados quanto aos homicídios e fatores relacionados:

- Desenvolvimento municipal e crescimento populacional:  $S = 0,3259$
- Emprego e renda e taxa de homicídios:  $S = 0,2320$
- Saúde e taxa de homicídio:  $S = -0,11152$
- Crescimento populacional e taxa de homicídios:  $S = -0,0770$
- Educação e taxa de homicídios:  $S = -0,0549$
- Desenvolvimento municipal e taxa de homicídios:  $S = 0,0375$

O resultado do cálculo apontou correlação significativa positiva entre o crescimento da população no período 2006-2010 e desenvolvimento municipal observado em 2010, indicando que, com o crescimento por migração, o desenvolvimento humano também cresceu, podendo ser levantada a hipótese de que a melhoria das condições de vida do município atraiu população migrante, o que deve ter refletido nos valores, comportamentos e qualidade de vida da população que já residia no município.

A correlação entre emprego-renda e homicídios mostrou-se significativa, indicando que, com a melhoria da oferta de emprego e o aumento da média salarial, há crescimento dos homicídios, podendo ser levantadas duas hipóteses não mutuamente exclusivas: aumento da polarização na distribuição da renda e atração de população migrante em busca de melhores condições de vida, com menor comprometimento para com a preservação de usos e costumes e com a melhoria da qualidade de vida no município, além de choques culturais.

Estudo sobre polarização de renda e criminalidade no Brasil, realizado por Theodoro, assinala que “sociedades mais polarizadas estão mais sujeitas a conflitos sociais, violência e ao surgimento de tensões sociais” (THEODORO, 2011, p. 10). O autor aponta que é esperado que quanto maior o vínculo social do indivíduo, maior seja o custo moral do comportamento criminoso, fator que diminui a prática de delitos. Assim, podem ser considerados fatores diretamente relacionados ao aumento do índice de homicídios, principalmente: “desagregação familiar, migração, educação como variáveis indicativas do vínculo social e,

consequentemente, do ‘custo moral’ relacionado ao crime” (THEODORO, 2011, p. 13). Esse autor apresenta, ainda, que “vínculo social está relacionado ao tempo de convivência e, portanto, a migração deve aumentar a probabilidade dos indivíduos cometerem crimes” (THEODORO, 2011, p. 14), alertando haver evidências empíricas nesse sentido.

Outra correlação significativa, mas inversa, é observada entre saúde e homicídios, indicando que o melhor acesso aos serviços de saúde tem relação com a diminuição do índice de homicídios. A esse respeito, pode ser levantada a hipótese de melhor administração municipal, o que também deve incidir sobre a qualidade da segurança pública: policiamento ostensivo, envolvimento da comunidade na prevenção, ação repressiva eficaz/certeza de punição, iluminação pública adequada, controle das áreas de edificação descontínua (existência de terrenos desocupados entre a área edificada).

O cálculo do crescimento da população e da taxa de homicídios não apresentou correlação significativa, indicando não haver relação entre esses dois eventos. O mesmo ocorreu para o desenvolvimento municipal e homicídios, bem como para a educação e homicídios.

Foi calculada, também, a Correlação de Spearman entre índice de homicídio por 100 mil habitantes em 2010 e religião declarada no censo de 2010, sendo encontrados os seguintes valores para nível de significância de 0,05:

- Religião católica apostólica romana, brasileira e ortodoxa:  $S = -0,5246$
- Religiões de matriz africana, umbanda/candomblé:  $S = 0,2039$

- Religiões espíritas e espiritualista:  $S = 0,2426$
- Outras religiões:  $S = 0,3185$
- Religiões evangélicas, inclusive dos Santos dos Últimos Dias e Testemunhas de Jeová:  $S = 0,3276$
- Sem religião:  $S = 0,3715$

O cálculo de correlação entre religião e homicídios visou buscar variáveis explicativas e o custo moral vinculado ao crime, dentre os quais os homicídios se destacam. Os resultados encontrados permitem observar que há forte relação inversa entre religião católica e homicídios, isto é, quanto maior a proporção de pessoas que se declaram católicas na população residente no município, menor o índice de homicídios do município. Também é possível observar que a maior proporção de pessoas sem religião tem relação direta com o maior índice de homicídios.

Essas correlações entre religião e homicídios, todas significantes, devem ser melhor analisadas, com o auxílio de variáveis explicativas qualitativas, para que possam ser levantadas hipóteses interpretativas das causas dessa correlação e seu significado. Isso porque alguns estudos relacionam a falta de religião com maior índice de violência, tratam da questão da globalização e de uma mudança de valores, pautados pela análise das pregações bíblicas e outras manifestações religiosas (THEODORO, 2011; GOMES, 2010; ECCO, 2012; OLIVEIRA, 2012), mas não apresentam estudo comparativo entre índice de homicídios e as diferentes religiões.

Esses resultados apontam para a necessidade de serem buscadas novas relações e con-

firmam a previsão inicial da pesquisa, sobre a necessidade de serem realizados intensos trabalhos de campo para conhecer a realidade de cada município, que foi detectada através de dados secundários.

## CONCLUSÕES

O estudo, feito a partir dos dados secundários sobre homicídios e condições do ambiente social, permite fazer uma série de análises importantes para o conhecimento dos fatores relacionados à sua ocorrência, bem como permite observar a existência de algumas regularidades e correlações significantes. Porém, existem lacunas nos registros e alterações periódicas na forma de apresentação dos dados que impedem um estudo mais aprofundado e praticamente inviabilizam análises de séries históricas.

Para que os estudos sobre homicídios em Sergipe possam ser adequadamente executados, de forma a promover o conhecimento da realidade estadual e permitir o embasamento de planejamento e execução de ações visando não apenas refrear o crescimento das ocorrências, mas coibir a maior parte delas, devem ser obedecidas as recomendações da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que no seu “Guia para prevenção do crime e da violência” (SENASP, 2005) preconiza a necessidade de se contar com uma boa base de dados para a produção de diagnóstico correto sobre a natureza e a dimensão dos problemas que devem ser enfrentados na esfera da segurança pública de cada local.

Assim, é necessária a sistematização e padronização dos dados, desde o início do seu levantamento, com a adequação dos formulários de registro, capacitação dos técnicos para o seu

correto preenchimento, implantação de sistema eletrônico de centralização das informações, em tempo real, permanente alimentação da base de dados e capacitação de técnicos da SSP-SE para a verificação do correto preenchimento dos formulários e outros instrumentos de coleta de dados, bem como realização de análises estatísticas dessa base de dados. Sem isso, não há como conhecer os fatores associados aos homicídios e, portanto, não é possível planejar ações e políticas públicas visando reprimir a sua ocorrência no Estado de Sergipe.

Além disso, devem ser buscadas novas correlações – ou relações – entre violência e

condições sócio-ambientais dos municípios, de forma a embasar intensivo levantamento de campo para conhecer as especificidades de cada local, as condições do sistema de segurança pública que é oferecido aos municípios, a percepção de profissionais que neles atuam, especialmente dos agentes de saúde, a percepção de moradores antigos e de líderes políticos e religiosos. Com a observação direta e o conjunto de percepções sobre ocorrência de violência e condições relacionadas ao seu crescimento, será possível chegar a várias hipóteses interpretativas sobre os fatores vinculados, direta ou indiretamente, com a violência e seus reflexos na prática de homicídios.

## Referências bibliográficas

BEATO FILHO, Claudio Chaves e REIS, Ilka Afonso. **Desigualdade, desenvolvimento sócio-econômico e crime**. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública-CRISP. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. 2002- <http://www.crisp.ufmg.br/desigualdade.pdf> acesso em 08/08/2007.

BRASIL. (2011), **Censo Demográfico de 2010**, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ECCO, Clóvis. (2012), **Fundamentalismo religioso e violência**, in OLIVEIRA, Irene Dias; ECCO, Clóvis, *Religião, violência e suas interfaces*, São Paulo, Ed. Paulinas.

FERREIRA, Flávio Fagundes. **Modelo espacial de verificação do impacto do Programa de Observação e Vigilância da Polícia Militar de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Estatística. Instituto de Ciências Exatas da UFMG, 2001 - <http://www.crisp.ufmg.br/modesp.pdf> - acesso em 09/08/2007

GOMES, Rita Maria. (2010). **A globalização atual e a perspectiva bíblica da justiça**, in *Anais do IV Congresso Internacional em Ciências da Religião*, Goiânia, PUC-Goiás: 315-321.

IFDM. (2011). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Ano Base 2009**. Rio de Janeiro, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – Diretoria de Desenvolvimento Econômico/Gerência de Estudos Econômicos.

KAHN, Tulio. (2013), **Crescimento econômico e criminalidade: uma interpretação da queda dos crimes no Sudeste e aumento no Norte/Nordeste**, in *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, nº1:152-164.

OLIVEIRA, Irene Dias. (2012), **Religião, etnicidade e violência: relações e legitimações**, in OLIVEIRA, Irene Dias; ECCO, Clóvis. *Religião, violência e suas interfaces*, São Paulo, Ed. Paulinas.

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

SENASP. **Guia para prevenção do crime e da violência. Ministério da Justiça**. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Políticas, Programas e Projetos. 2005. 36 [www.mj.gov.br/senasp/prevencao/GUIA%20PREVENÇÃO%20julho-2005.pdf](http://www.mj.gov.br/senasp/prevencao/GUIA%20PREVENÇÃO%20julho-2005.pdf) – acesso em 08/08/2007

THEODORO, Maria Izabel Accoroni. (2011), **Um estudo da relação entre polarização de renda e criminalidade para o Brasil**. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, Campus de Ribeirão Preto, Programa de Pós-Graduação em Economia, meio digital.

WAISELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013: mortes matadas por arma de fogo**. Rio de Janeiro: CEBELA/FLACSO Brasil, 2013.

# Ambiente e violência em Sergipe. Homicídios e características do ambiente social nos municípios sergipanos

Vania Fonseca, Verônica Teixeira Marques e Gabriel Ribeiro Nogueira Júnior

## Resumen

**Ambiente y violencia en Sergipe. Homicidios y características del ambiente social en los municipios sergipanos**

*El artículo ofrece resultados de un estudio financiado por la Fundación de Apoyo a la Investigación e Innovación Tecnológica del Estado de Sergipe (FAPITEC-SE), para poner bases a la formulación de políticas de seguridad conforme una petición del Núcleo de Investigaciones y Análisis en Seguridad y Ciudadanía (NAPSEC), vinculado a la Secretaría de Estado de Seguridad Pública del Estado de Sergipe (SSP-SE). Se presentan algunos análisis sobre la evolución de los homicidios y factores relacionados con su acaecimiento en los municipios de Sergipe entre 2000 y 2010, utilizando datos secundarios y cálculos de estadística descriptiva y probabilística. Los resultados de la correlación de Spearman entre factores del ambiente social y homicidios apuntan un valor significativo inverso entre homicidios y condiciones de acceso a la salud y un valor significativo directo entre escolaridad, empleo e ingresos, por lo se hacen imprescindibles otras investigaciones profundizadas con un intenso trabajo de campo.*

**Palabras clave:** Homicidios. Sergipe. Aracaju.

## Abstract

**Environmental factors and violence in Sergipe. Homicide and socio-environmental characteristics in municipalities of Sergipe**

*The paper presents results of research funded by the Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe - FAPITEC-SE, to support policy demand security induced by the Núcleo de Pesquisas e Análises em Segurança e Cidadania - NAPSEC, linked to the Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado de Sergipe. Presents some analysis of the evolution of homicides and factors related to its occurrence in the municipalities of Sergipe from 2000/2010, using secondary data and calculations of descriptive statistics and probability. Results of Spearman correlation between social environment factors and homicide, point value significant inverse between homicides and conditions of access to health care and significant direct relationship between education, employment and income, which necessitates thorough investigations in intensive field survey.*

**Keywords:** Homicide. Sergipe. Aracaju.

**Data de recebimento:** 03/05/2013

**Data de aprovação:** 25/07/2014

# A proteção de dados pessoais no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia

## Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

*Doutorado em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública - Universidade Técnica de Lisboa (UTL) e Licenciatura em Estatística de Gestão de Informação - Universidade Nova de Lisboa (NOVA). Professor de Administração Pública e Análise de Dados no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) - Universidade de Lisboa (ULisboa). Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) - ISCSP-ULisboa. Consultor da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça de Portugal.*

[pcorreia@iscsp.ulisboa.pt](mailto:pcorreia@iscsp.ulisboa.pt)

## Inês Oliveira Andrade de Jesus

*Doutoranda em Direito na Universidade Nova de Lisboa (NOVA), Mestre em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (NOVA) e Licenciada em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (NOVA). Consultora da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça de Portugal.*

[000943@fd.unl.pt](mailto:000943@fd.unl.pt)

### Resumo

*Este artigo aborda a problemática da proteção de dados pessoais no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia. São apresentados e contextualizados os principais sistemas de informação europeus de grande escala. É dada ênfase aos problemas de liberdade, segurança e justiça associados a estes sistemas de informação, com particular destaque para os problemas intrínsecos à revisão do Eurodac. Finalmente é feita uma reflexão sobre os interesses conflitantes envolvidos: por um lado, a necessidade de proteção da privacidade dos cidadãos, em particular dos grupos mais vulneráveis; por outro, o imperativo dos Estados-Membros em garantir a proteção dos seus cidadãos contra fenômenos globais prementes como o terrorismo e a criminalidade organizada.*

### Palavras-Chave

*Proteção de dados pessoais. União Europeia. Sistemas de informação. Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça. Eurodac.*

## Introdução e enquadramento dos sistemas de informação europeus de grande escala

**N**a União Europeia, muitas das medidas de segurança e de luta contra o terrorismo e a criminalidade grave passam pela coleta, utilização e troca de dados pessoais. Na década de 1990, assistimos à criação do primeiro sistema de informação de grande escala e, a partir de então, foram sendo criadas cada vez mais e maiores bases de dados a nível europeu, levantando questões sobre os direitos fundamentais, em especial os direitos de liberdade, à privacidade e à proteção de dados pessoais (SOLOVE, 2009). É, porém, de se destacar a recente criação da Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça<sup>1</sup>, que tem como objetivo, entre outros, assegurar um nível elevado de proteção de dados.

O primeiro sistema de informação de grande escala a ser criado (precisamente no ano de 1990) foi o Sistema de Informação Schengen (SIS 1+)<sup>2</sup>, que entrou em funcionamento no ano de 1995. Este sistema procurava garantir a segurança no espaço Schengen, que se caracteriza pela abertura das fronteiras internas, e facilitar a circulação das pessoas, permitindo às autoridades - graças a um processo de consulta automatizado - disporem de listas de pessoas e objetos quando dos controles nas fronteiras externas, das verificações e outros controles de polícia, e dos controles aduaneiros efetuados no interior do país.

A fim de beneficiar os progressos no domínio das tecnologias de informação e permitir a introdução de novas funções, e antecipando o incremento do volume de dados e a alteração das necessidades dos utilizadores, o SIS 1+ foi substituído pelo Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II)<sup>3</sup>. O SIS II entrou em vigor em 9 de abril de 2013, com a promessa de facilitar a introdução e o tratamento de informações relativas a nacionais de países terceiros, tendo em vista o controle das pessoas nas fronteiras externas ou no território nacional e a emissão de vistos e de autorizações de residência. Os dados serão utilizados também no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, facilitando a passagem nas fronteiras sem comprometer a segurança. Além das categorias de dados originalmente abrangidas, o SIS II disponibiliza capacidade para tratar impressões digitais, fotografias e cópias de mandados de detenção europeus. Inclui ainda disposições de proteção das pessoas cuja identidade esteja sendo indevidamente utilizada e permite ligações entre diversos alertas.

Por seu turno, o Eurodac<sup>4</sup>, que entrou em funcionamento em 2003, é um sistema de comparação de impressões digitais cujo objetivo consiste em ajudar a determinar o Estado-Membro responsável pela análise de

um pedido de asilo e em facilitar a interceção de pessoas por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa, tal como no caso de estrangeiros encontrados em situação ilegal ou de refugiados reconhecidos. Este sistema foi alvo, recentemente, de um processo de revisão.

Já o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)<sup>5</sup>, que se tornou operacional em 2011, facilita o intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os pedidos de vistos e as decisões relativas aos mesmos, beneficiando os viajantes de boa fé graças a procedimentos mais eficazes de emissão de vistos, tentando prevenir o *visa shopping*, facilitando a luta contra a fraude e contribuindo para a identificação e o regresso das pessoas em situação irregular. Os dados do VIS estão disponíveis também para efeitos de segurança interna e prevenção, deteção e investigação das infrações terroristas e de outras infrações penais graves.

### Problemas de liberdade, segurança e justiça

Durante mais de duas décadas, desde a entrada em funcionamento do SIS até à aprovação da Decisão-Quadro 2008/977<sup>6</sup>, que regula a proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, o Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (ELSJ) não ofereceu um regime jurídico geral de proteção de dados pessoais. Enquanto, no antigo 1º Pilar da União, o direito à proteção de dados pessoais era salvaguardado pela Diretiva 95/46<sup>7</sup>, que consagrava normas de proteção de dados para o mercado interno, no ELSJ não existia um instrumento legal equivalente de proteção.

Só em 2005, com a COM (2005) 475 final<sup>8</sup>, é que a Comissão propôs um regime geral de proteção de dados para o então 3º Pilar. A Autoridade Europeia de Proteção de Dados (AEPD) pronunciou-se no sentido de que a adoção desta proposta representaria um importante passo para a proteção de dados pessoais e que a aprovação da Diretiva relativa à conservação de dados de comunicação tornou ainda mais urgente que se estabelecesse um quadro jurídico para a proteção de dados no domínio da cooperação policial e judiciária<sup>9</sup>.

Para a AEPD, o quadro geral de proteção de dados neste domínio era insuficiente: primeiro, a Diretiva 95/46 excluía do seu âmbito de aplicação o tratamento de dados pessoais efetuado no exercício de atividades não sujeitas à aplicação do direito comunitário; segundo, a Convenção 108 do Conselho da Europa<sup>10</sup>, que acolhe normas de proteção de dados pessoais, não conferia o rigor necessário à proteção, como foi reconhecido já ao tempo da adoção da Diretiva de 95; terceiro, nenhum destes instrumentos jurídicos tinham em conta as características específicas do intercâmbio de dados pelas autoridades policiais e judiciárias. O novo quadro deveria não só respeitar os princípios da Diretiva 95/46 – de que se destaca o princípio da finalidade, o qual impõe que os dados recolhidos para um determinado fim sejam apenas tratados posteriormente para esse mesmo fim –, mas também prever um conjunto de regras suplementar que tivesse em conta a especificidade do domínio da aplicação da lei, prevenindo, contudo, o risco de acesso e tratamento injustificados.

Já em 1987, o Conselho da Europa estava ciente da crescente utilização de dados pessoais no setor da polícia e dos potenciais benefícios do uso do computador e de outras novas tecnologias, reconhecendo, no entanto, as ameaças daí decorrentes para a privacidade. Por isso mesmo, a Recomendação do Conselho da Europa n.º R (87) 15<sup>11</sup>, que regulamenta a utilização de dados pessoais no setor da polícia, apelava ao equilíbrio entre os interesses da sociedade na prevenção e repressão da criminalidade e na manutenção da ordem pública, por um lado, e os interesses dos indivíduos e o direito à privacidade, por outro.

Em 2008, foi então aprovada a Decisão-Quadro 2008/977, que, como já referido, estabeleceu princípios e regras de proteção de dados pessoais para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, o antigo 3º Pilar da União Europeia, que tem como escopo primeiro a cooperação policial e judiciária em matéria penal. No entanto, muitas críticas têm sido apontadas a este instrumento legal. Em primeiro lugar, ele não se aplica às operações nacionais de tratamento, aplicando-se apenas ao intercâmbio transfronteiras de dados pessoais. Por outro lado, prevê uma exceção demasiado ampla ao princípio da limitação da finalidade, que, como já mencionado, exige que dados recolhidos para determinada finalidade sejam apenas tratados posteriormente para esse fim. Por outro lado ainda, os direitos dos titulares dos dados estão sujeitos a restrições, o que coarta os cidadãos de direitos fundamentais reconhecidos na generalidade das Constituições Europeias e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (SOLOVE, 2004). Em quarto lugar, não distingue as diferentes categorias de

dados (e, como é bom notar, dados baseados em fatos devem ser distinguidos dos baseados em opiniões ou juízos pessoais) nem as diferentes categorias de pessoas a quem os dados se referem (por exemplo, suspeitos, acusados ou condenados). Por último, não substitui os vários diplomas legislativos aplicáveis a setores específicos<sup>12</sup>, como os diplomas que regem a Europol e a Eurojust, levando esta dispersão legislativa a falhas na proteção dos cidadãos.

Hielke Hijmans e Alfonso Scirocco, sublinhando que a Decisão-Quadro 2008/977 não se aplica à Europol nem à Eurojust e que os indivíduos não estão protegidos em todas as situações, concluem que a proteção oferecida não é equivalente à Diretiva 95/46, que se aplica ao antigo 1º Pilar e que regula o mercado interno e as transações econômicas (HIJMANS e SCIROCCO, 2009).

Na verdade, a Decisão-Quadro 2008/977 representa um retrocesso em comparação com a Diretiva 95/46, sendo um instrumento de proteção de dados insuficiente e inadequado.

Além das críticas já apontadas, podemos acrescentar que a Decisão-Quadro 2008/977 deixa uma ampla margem de manobra aos Estados-Membro, por exemplo, adotando conceitos vagos e indeterminados que serão preenchidos de acordo com as necessidades dos Estados, não prevê qualquer mecanismo ou grupo consultivo análogo ao Grupo de Trabalho do Artigo 29.º da Diretiva 95/46, que visa precisamente o reforço da proteção dos direitos individuais dos cidadãos, nem qualquer competência de execução a favor da Comissão para assegurar uma abordagem comum no seu cumprimento.

Assim, a proteção conferida no domínio do ELSJ é insatisfatória, destacando-se as amplas exceções admitidas aos princípios e aos direitos de proteção de dados pessoais.

### **Em especial: os problemas da revisão do Eurodac**

Em 2008, através da COM (2008) 825 final<sup>13</sup>, foram iniciadas as primeiras diligências tendo em vista a alteração dos regulamentos que regem o Eurodac.

O relatório de avaliação do funcionamento do Eurodac, publicado pela Comissão em 2007, identificou como problemas deste sistema de informação o atraso persistente na transmissão das impressões digitais por alguns Estados-Membros, a má gestão das supressões de dados, a imprecisão relativa à designação das autoridades nacionais que têm acesso ao Eurodac e o fato de algumas pessoas às quais foi concedido asilo em um Estado-Membro apresentarem novo pedido noutra Estado-Membro ou no mesmo. Tais problemas desencadearam a revisão do regulamento Eurodac e do seu regulamento de execução, tendo em vista melhorar a eficácia de aplicação do quadro legal, assegurar a coerência com o acervo em matéria de asilo, atualizar determinadas disposições e estabelecer um novo quadro de gestão. A AEPD, em parecer publicado em 23 de setembro de 2009<sup>14</sup>, apoiou, no geral, esta proposta da Comissão.

Seguiu-se uma proposta alterada do regulamento Eurodac, através da COM (2009) 342 final<sup>15</sup>, e uma proposta de decisão sobre o acesso ao Eurodac por parte das autoridades nacionais e da Europol para fins de aplicação da lei, nos termos da COM (2009) 344 final<sup>16</sup>.

Contrariando o entendimento anterior, a AEPD, em parecer publicado em 10 de abril de 2010<sup>17</sup>, teceu fortes críticas a este novo enquadramento legal. A AEPD começa por lembrar que, na adoção do regulamento que cria o sistema Eurodac, este não previu o acesso ao Eurodac por parte dos serviços de polícia. Esta proposta de regulamento propunha o alargamento do objetivo do sistema Eurodac, acrescentando o objetivo da prevenção, deteção e investigação de infrações terroristas e outras infrações penais graves. Recorde-se a COM (2005) 597 final<sup>18</sup>, onde se referia que, no que diz respeito ao objetivo de luta contra o terrorismo e a criminalidade, o Conselho considerou como uma lacuna a falta de acesso das autoridades responsáveis pela segurança interna aos dados do VIS. O mesmo acontecia em relação a todos os dados em matéria de imigração do SIS II e do Eurodac. A AEPD tem sérias dúvidas em relação à questão de saber se as propostas de alteração do Eurodac são legítimas e se deverão ser aprovados instrumentos legislativos com base nessas propostas.

### **Análise crítica e considerações finais**

Ora, é certo que um maior e melhor intercâmbio de informações constitui um objetivo político essencial da União Europeia. Todavia, as autoridades deverão contribuir não só para a segurança dos cidadãos, mas também para a proteção das suas liberdades fundamentais (TICHER, 2008). Cabe ao legislador da União assegurar esse equilíbrio (NISSENBAUM, 2010).

Será conveniente salientar que a legislação em matéria de proteção de dados não prejudica de forma alguma os interesses legítimos dos

governos em protegerem a segurança pública. Se os dados forem necessários para um efeito específico e legítimo, poderão ser utilizados, eventualmente acompanhados de medidas adicionais que prevejam garantias adequadas. É essencial que a informação seja reunida, partilhada e processada apenas em função de necessidades concretas em matéria de segurança e tendo em conta os princípios em matéria de proteção de dados.

A luta contra as infrações terroristas e outros crimes graves pode certamente ser um motivo legítimo para autorizar o tratamento de dados pessoais. Todavia, para que seja válida, a necessidade da ingerência na vida privada das pessoas deve ser justificada por elementos claros e indesmentíveis, e é necessário que o tratamento de dados obedeça ao princípio da proporcionalidade. Este requisito é ainda mais premente no caso de uma ingerência alargada nos direitos de pessoas que constituem um grupo vulnerável com necessidades especiais de proteção, como os requerentes de asilo. Além disso, e em especial, a proposta de decisão que estabelece as condições de acesso aos dados Eurodac pelas autoridades designadas não exige que a pessoa em causa, a cujas impressões digitais o pedido se refere, seja suspeita de ter cometido qualquer infração.

As propostas em apreço inscrevem-se na continuidade de duas tendências mais gerais: por um lado, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dispõem de uma facilidade cada vez maior de amplo acesso aos sistemas de informação de grande dimensão, nomeadamente, para usar os dados pessoais de indivíduos que não se encontram diretamente

relacionadas com uma infração específica e que foram recolhidos para outros efeitos; por outro, há cada vez mais propostas de novos instrumentos jurídicos, cumulativos aos instrumentos jurídicos já existentes, muitos dos quais, porém, nunca foram integralmente aplicados, o que suscita questões relacionadas com a necessidade desses novos instrumentos.

A título de exemplo, vejamos: existem três instrumentos jurídicos em vigor utilizados para a consulta de dados datiloscópicos: a Decisão Prum<sup>19</sup> (2005), a Decisão-Quadro 2006/960<sup>20</sup> e o auxílio judiciário mútuo. Apesar destes instrumentos ainda não terem sido integralmente implementados, assistimos já à proposta de consulta dos dados Eurodac para fins policiais e judiciais.

A AEPD lembra que o respeito pelo princípio da proporcionalidade implica não só que a medida proposta seja eficiente, mas também que a finalidade prevista pela proposta não possa ser atingida recorrendo aos instrumentos em vigor. Sublinha ainda, neste domínio, que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dispõem já de muitas informações.

Acresce que as propostas Eurodac, no seguimento das preocupações expressas anteriormente neste artigo, terão sobretudo impacto num grupo vulnerável e específico da sociedade, a saber, os requerentes de asilo, com o risco de esse grupo passar a ser ainda mais estigmatizado. Recorde-se, novamente, a COM (2005) 597 final, em que a Comissão notava que o pedido de asilo ou de visto não indica de forma alguma que o indivíduo até aí inocente venha a cometer uma infra-

ção ou um ato terrorista. As propostas em apreço referem-se ao acesso aos dados relativos a pessoas que, em princípio, não só não são suspeitas de terem cometido qualquer infração, como necessitam de uma maior proteção devido ao fato de estarem fugindo de perseguições. Essas pessoas representam uma população especialmente vulnerável e a precariedade da sua situação deve ser tida em conta ao avaliar a necessidade e a proporcionalidade da medida proposta. Há, pois, que apreciar a necessidade dessa informação em relação a requerentes de asilo, visto que não se encontra disponível uma informação análoga sobre os dados datiloscópicos respeitantes a qualquer outro grupo social. Além disso, o armazenamento sistemático das impressões digitais de requerentes de asilo que não estão envolvidos em qualquer crime na mesma base de dados que contém outras impressões digitais (de requerentes de asilo e de outras pessoas suspeitas ou condenadas por terem cometido um crime) recolhidas pelas autoridades suscita, por si só, graves problemas no que diz respeito ao princípio da limitação da finalidade e à legitimidade do tratamento dos dados.

Segundo a Comissão Europeia, a proposta prevê condições estritas de acesso aos dados do Eurodac para que a mesma seja conforme aos direitos fundamentais. A AEPD, no entanto, não fica convencida com esta declaração da Comissão. É essencial avaliar se a proposta respeita a noção de legitimidade e os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Para a AEPD, os considerandos não indicam por que motivo o instrumento proposto é necessário.

Recorde-se que, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), uma ingerência é considerada necessária numa sociedade democrática se corresponder a uma *necessidade social imperiosa* e, em especial, se a medida tomada for proporcionada ao objetivo legítimo pretendido e se as razões evocadas pelas autoridades nacionais para justificar a medida forem *pertinentes e suficientes*. As propostas de alteração do Eurodac não alteram a finalidade, mas devem ser consideradas como exceções criadas ao princípio da limitação da finalidade, exceções essas que podem ser admitidas em certas condições nos termos da Diretiva 95/46, relativa à proteção de dados pessoais no mercado interno. Contudo, a AEPD está longe de estar convencida de que essas condições se encontram reunidas.

É evidente que os instrumentos propostos pela Comissão Europeia constituem uma interferência na vida privada. A utilidade e a necessidade desses instrumentos encontram-se longe de ficarem demonstradas, visto que não está provada a existência de umnexo causal entre os requerentes de asilo e o terrorismo ou a grande criminalidade. A estas considerações acresce o risco de estigmatização decorrente do fato de as pessoas que se encontram na situação de requerentes de asilo, que não foram acusadas de qualquer crime e que têm direito à presunção de inocência, serem tratadas da mesma forma que as pessoas que, *a priori*, são suspeitas. A prova da necessidade não se pode basear na simples utilidade de acesso, mesmo se este é acompanhado de garantias rigorosas em matéria de proteção de dados. Por estes motivos, a AEPD tem sérias dúvidas quanto

à legitimidade das propostas e quanto à pertinência de se adotarem instrumentos legislativos com base nas mesmas.

Já em 2010, a Comissão Europeia apresentou a proposta alterada do regulamento Eurodac, nos termos da COM (2010) 555 final<sup>21</sup>. Sublinha-se que a Comissão considerou que seria mais adequado retirar do Regulamento as disposições referentes ao acesso ao Eurodac para fins de aplicação da lei.

A AEPD, em parecer publicado em 1 de abril de 2011<sup>22</sup>, congratula-se com o fato de a possibilidade de concessão de acesso ao Eurodac às forças de aplicação da lei ter sido excluída dessa proposta. Ora, será que este recuo por parte da Comissão Europeia constituiu o início de uma nova tendência, mais protetora da

privacidade e dos dados pessoais (GUTWIRTH et al, 2009, 2011)? O tempo assim o dirá.

Para já, e no que concerne ao Eurodac, depois de mais uma proposta alterada de regulamento<sup>23</sup>, foi aprovado o Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013<sup>24</sup>. A aplicação deste recentíssimo diploma mostrará para que lado penderá a balança: em prol da segurança ou das liberdades dos cidadãos. Não nos cansamos de frisar que, neste ano dedicado ao cidadão europeu, os seus direitos e liberdades não podem ser menosprezados face aos imperativos da segurança (BLATTERER et al, 2010).

1. *Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça.*
2. *Regido pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Econômica Benelux, da República Federal Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controles nas fronteiras comuns (Convenção Schengen), de 1990.*
3. *Regido pelo Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) e pela Decisão 2007/533/JAI do Conselho de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II).*
4. *Regido pelo Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho de 11 de dezembro de 2000, relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin e pelo Regulamento (CE) n.º 407/2002 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, que fixa determinadas regras de execução do Regulamento (CE) n.º 2725/2000.*
5. *Regido pelo Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS), pela Decisão 2004/512/CE do Conselho de 8 de junho de 2004, que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e pela Decisão 2008/633/JAI do Conselho de 23 de junho de 2008, relativa ao acesso para consulta ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) por parte das autoridades designadas dos Estados-Membros e por parte da Europol para efeitos de prevenção, deteção e investigação de infrações terroristas e outras infrações penais graves.*
6. *Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, de 27 de Novembro de 2008, relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal.*
7. *Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.*
8. *Proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, de 4 de outubro de 2005.*

9. *Parecer da Autoridade Europeia de Proteção de Dados sobre a proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (COM (2005) 475 final), publicado em 25 de fevereiro de 2006.*
10. *Convenção para a Proteção das Pessoas relativamente ao tratamento automatizado de dados de caráter pessoal.*
11. *Recomendação nº R (87) 15 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, de 17 de Setembro de 1987, que regulamenta a utilização de dados de caráter pessoal no setor da polícia.*
12. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões, relativa à abordagem global da proteção de dados pessoais na União Europeia, de 4 de novembro de 2010.*
13. *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida, de 3 de dezembro de 2008.*
14. *Parecer da Autoridade Europeia de Proteção de dados sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida, (COM (2008) 825), de 23 de setembro de 2009.*
15. *Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida, de 11 de outubro de 2010.*
16. *Proposta de decisão do Conselho relativa a pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei.*
17. *Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida, e sobre a proposta de decisão do Conselho relativa a pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei.*
18. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa ao reforço da eficácia, da interoperabilidade e das sinergias entre as bases de dados europeias no domínio da justiça e dos assuntos internos.*
19. *A Convenção de Prüm foi assinada em 27 de Maio de 2005 em Prüm (Alemanha), entre sete Estados-Membros: Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Espanha, e a Holanda. Esta Convenção define um quadro legal que visa o desenvolvimento da cooperação entre os Estados-Membros contratantes, no domínio da luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiras e a imigração ilegal, regulando o intercâmbio de informações sobre dados ADN, impressões digitais, registo de veículos e dados pessoais e não pessoais no âmbito da cooperação policial transfronteiriça entre as partes contratantes.*
20. *Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia.*
21. *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida*
22. *Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º (.../...), que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida.*
23. *COM (2012) 254 final, Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida] e a pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (Reformulação).*
24. *Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça.*

## Referências bibliográficas

AUTORIDADE EUROPEIA de PROTEÇÃO de DADOS. Parecer sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida (COM (2008) 825), de 23 de setembro de 2009. **Jornal Oficial da União Europeia**, nº C 101, 14-19, 01 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. Parecer sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais, para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (CE) n.º [.../...], que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida, e sobre a proposta de decisão do Conselho relativa a pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei, **Jornal Oficial da União Europeia**, nº C 092, 1-8, 10 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. Parecer sobre a proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (COM (2005) 475 final). **Jornal Oficial da União Europeia**, nº C 047, 27-47, 25 de fevereiro de 2006.

BLATTERER, Harry et al. **Modern privacy. Shifting Boundaries, New Forms**. USA: Palgrave Macmillan, 2010.

GUTWIRTH, Serge z. **Computers, Privacy and Data Protection: an Element of Choice**. Alemanha: Springer, 2011.

\_\_\_\_\_. **Reinventing Data Protection?** Alemanha: Springer, 2009.

NISSENBAUM, Helen. **Privacy in Context. Technology, Policy and the Integrity of Social Life**. USA: Stanford University Press, 2010.

SOLOVE, Daniel. **Understanding Privacy**. USA: Harvard University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **The Digital Person. Technology and Privacy in the Information Age**. USA: New York University Press, 2004.

TICHER, Paul. **Data Protection vs. Freedom of Information. Access and Personal Data**. UK: IT Governance Publishing, 2008.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei. **Jornal Oficial da União Europeia**, nº L 180, 31-59, 29 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. Regulamento n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria uma agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça. **Jornal Oficial da União Europeia**, nº L 286, 1-17, 1 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, de 27 de Novembro de 2008, relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal. **Jornal Oficial da União Europeia**, nº L 350, 60-71, 30 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Regulamento n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS). **Jornal Oficial da União Europeia**, nº L 218, 60-81, 13 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Decisão 2008/633/JAI do Conselho, relativa ao acesso para consulta ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) por parte das autoridades designadas dos Estados-Membros e por parte da Europol para efeitos de prevenção, deteção e investigação de infrações terroristas e outras infrações penais graves. **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 218, 129-136, 13 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Decisão 2007/533/JAI, do Conselho relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II). **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 205, 63-84, 07 de agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho, relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 386, 89-100, 29 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Regulamento n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II). **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 381, 4-23, 28 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Decisão 2004/512/CE do Conselho, que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS). **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 213, 5-7, 15 de junho de 2004.

\_\_\_\_\_. Regulamento n.º 407/2002 do Conselho, que fixa determinadas regras de execução do Regulamento n.º 2725/2000. **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 062, 1-5, 05 de março de 2002.

\_\_\_\_\_. Regulamento n.º 2725/2000 do Conselho, relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos de aplicação efetiva da Convenção de Dublin. **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 316, 1-10, 15 de dezembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. **Jornal Oficial da União Europeia**, n.º L 281, 31-50, 23 de novembro de 1995.

HIJMANS, Hielke; SCIROCCO, Alfonso. Shortcomings in EU Data Protection in the Third and the Second Pillars. Can the Lisbon Treaty be Expected to Help? **Common Market Law Review**, 46 (5), 1485-1525, 2009.

## Endereços eletrônicos:

UNIÃO EUROPEIA. Convenção de Prüm, assinada por Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Espanha, e Holanda a 27 de maio de 2005, define um quadro legal que visa o desenvolvimento da cooperação entre os Estados-Membros contratantes, no domínio da luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiras e a imigração ilegal; regula o intercâmbio de informações sobre dados de ADN, impressões digitais, registo de veículos e dados pessoais e não pessoais no âmbito da cooperação policial transfronteiriça entre as partes contratantes. Bruxelas, 7 de julho de 2005. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10900.en05.pdf>>. Acesso em: 9 de outubro de 2013.

EUROPEAN COMISSION HOME AFFAIRS. Identification of Applicants (EURODAC), 01 de outubro de 2013. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm)>. Acesso em: 09 de outubro de 2013.

EUROPEAN COMISSION HOME AFFAIRS. Schengen Information System (SIS), 14 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm)>. Acesso em: 09 de outubro de 2013.

EUROPEAN COMISSION HOME AFFAIRS. Visa Information System (VIS), 05 de abril de 2013. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm)>. Acesso em: 09 de outubro de 2013.

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. The European Guardian of Personal Data Protection, 07 de outubro de 2013. Disponível em: <<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS>>. Acesso em: 09 de outubro de 2013.

# A proteção de dados pessoais no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia e Inês Oliveira Andrade de Jesus

## Resumen

La protección de datos personales en el espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSP) de la Unión Europea

*Este artículo aborda la problemática de la protección de datos personales en el espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) de la Unión Europea. Se presentan y contextualizan los principales sistemas de información europeos a gran escala. Se hace hincapié en los problemas de libertad, de seguridad y de justicia asociados a estos sistemas de información, destacando particularmente los problemas intrínsecos a la revisión del Eurodac. Finalmente, se hace una reflexión sobre los intereses en conflicto implicados: por un lado, la necesidad de protección de la privacidad de los ciudadanos, en particular de los grupos más vulnerables; por otro, el imperativo de los Estados-miembro en garantizar la protección de sus ciudadanos contra fenómenos globales apremiantes como el terrorismo y la delincuencia organizada.*

**Palabras clave:** Protección de datos personales. Unión Europea. Sistemas de información. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Eurodac.

## Abstract

The protection of personal data in the European Union's Area of Liberty, Security and Justice

*This article addresses the issue of personal data protection in the Area of Freedom, Security and Justice of the European Union. The major European large scale information systems are presented and contextualized. Emphasis is given to the problems of freedom, security and justice associated with these information systems, in particular, to the problems intrinsic to the review of Eurodac. Finally, a reflection is made on the conflicting interests involved: on one hand, the need to protect the privacy of citizens, particularly the most vulnerable groups; on the other hand, the imperative of the Member States to ensure the protection of their citizens against global pressing phenomena like terrorism and organized crime..*

**Keywords:** Personal data protection. European Union. Information systems. Area of Freedom, Security and Justice. Eurodac.

**Data de recebimento:** 10/10/2013

**Data de aprovação:** 27/06/2014



# Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010<sup>1</sup>

**Marcelo Batista Nery** *Doutorando em Sociologia pela USP, mestre em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, consultor e pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência (USP).* ✉ [mbnery@usp.br](mailto:mbnery@usp.br)

**Altay Alves Lino de Souza** *Doutor em Psicologia pela USP e pós-doutorado pelo Centro de Matemática, Computação e Cognição da Universidade Federal do ABC (UFABC), pela Universidade de Toronto e pelo Departamento de Psicobiologia da UNIFESP. Pesquisador associado da UNIFESP e do Núcleo de Estudos da Violência (USP).* ✉ [altayals@gmail.com](mailto:altayals@gmail.com)

**Maria Fernanda Tourinho Peres** *Doutora em Saúde Pública pela Universidade Federal da Bahia, professora doutora do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina (USP) e pesquisadora associada do Núcleo de Estudos da Violência (USP).* ✉ [mftperes@usp.br](mailto:mftperes@usp.br)

**Nancy Cardia** *Doutora em Psicologia Social pela London School of Economics and Political Science, consultora da Organização Mundial da Saúde na área da prevenção da violência e coordenadora-adjunta do Núcleo de Estudos da Violência (USP), do NEV/CEPID/FAPESP e do INCT-CNPq Democracia, Violência e Segurança Cidadã.* ✉ [ncardia@usp.br](mailto:ncardia@usp.br)

**Sérgio Adorno** *Doutor em Sociologia pela USP, com pós-doutorado pelo Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales. Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (USP), diretor da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (USP) e coordenador da Cátedra UNESCO de Direitos Humanos, do NEV/CEPID/FAPESP e do INCT-CNPq Democracia, Violência e Segurança Cidadã.* ✉ [sadorno@usp.br](mailto:sadorno@usp.br)

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a relação entre a variabilidade espaço-temporal dos homicídios dolosos e as características locais, no que diz respeito aos fatores etário, educacional, econômico, de infraestrutura, renda e gênero, bem como aos indícios de atividade criminosa organizada. Para tanto, foi feito um estudo quantitativo longitudinal, para o período 2000-2010, baseado em registros policiais de 2000 a 2008 e informações dos Censos de 1991, 2000 e 2010. Na perspectiva intraurbana, são utilizadas técnicas estatísticas bivariadas e multivariadas (Correlação Canônica) para identificar condicionantes da dinâmica dos homicídios dolosos no Município de São Paulo (MSP). Assim, indica-se que existem fatores que são associados com taxas de mortalidade por homicídio doloso (TMHD) e percebe-se que tais associações estão conectadas ao nível das taxas, sendo que alguns fatores são significativos em mais altos níveis de homicídios, mas perdem a sua significância à medida que as taxas caem, sendo esses fatores substituídos por outros quando as taxas alcançam um patamar específico, mais baixo - tornando adequado estabelecer análises em dois períodos, 2000 a 2004 e 2005 a 2010. Ademais, nota-se que em um contexto de TMHD mais baixas as variáveis sociodemográficas ganham importância e confirma-se a importância de analisar a dinâmica dos homicídios dolosos em função da heterogeneidade espacial paulistana (os padrões de distribuição territorial dos Setores Censitários) e de observações repetidas, ou seja, em um período relativamente extenso. Essa heterogeneidade, vista sob uma perspectiva longitudinal, evidencia os fatores associados à variabilidade das taxas de homicídios e o grau de influência dos fatores intraurbanos nas TMHD.

## Palavras-Chave

Homicídio. Distribuição espacial. Distribuição temporal. Indicadores demográficos. Crime.

## INTRODUÇÃO

**A**pós décadas de contínua evolução das taxas de homicídios dolosos no Município de São Paulo (MSP), observamos um expressivo declínio das mortes intencionais ao longo dos anos de 2000. Entre 2000 e 2010 a queda foi de 82,2%, passando de 51,1 para 9,1 por 100.000 habitantes<sup>2</sup>. Esta queda motivou vários estudos buscando explicá-la abrangendo as semelhanças e diferenças que condicionam as taxas de mortalidade por homicídio doloso (TMHD).

Nesse período, dentre os principais focos de pesquisa dos trabalhos publicados, podemos identificar estudos quantitativos que descrevem a evolução das taxas de homicídios paulista no tempo analisando a relação desses crimes com fatores demográficos, criminais, sociais ou econômicos, considerando três níveis de abrangência territorial: estadual, municipal e intraurbano (ADORNO, 2002, 2009; ANDRADE e LISBOA, 2000; BARATA e RIBEIRO, 2000; BIDERMAN, MELLO e SCHNEIDER, 2010; CARDIA, ADORNO e POLETO, 2003; CARNEIRO, 2000; CECCATO, HAINING e KAHN, 2007; CERQUEIRA e MELLO, 2012; CAP/SSP-SP, 2004; CORDEIRO e DONALISIO, 2001; GAWRYSZEWSKI e COSTA, 2005; GAWRYSZEWSKI e MELLO JORGE, 2000; GOERTZEL e KAHN, 2009; NERY e MONTEIRO, 2006; PERES et al, 2011; PMSP, 2000; ROLNIK, 2001; SCRIPILLITI, 2006; YI et al, 2000).

O presente artigo difere destes trabalhos na medida em que não analisa os homicídios dolosos pelo número de ocorrências ou por taxas por habitantes. Trata-se aqui de analisar a variabilidade das TMHD mediante os padrões de distribuição espacial intraurbano dos próprios homicídios, o que permite definir e observar um conjunto de áreas com dinâmicas próprias que se destacam das demais. Além disso, diferencia-se porque considera a combinação sistemática de variáveis socioeconômicas, de infraestrutura e criminais por períodos (definidos pelos níveis de homicídios) e entende como intraurbano não as grandes unidades de áreas nas quais um município pode ser subdividido (centro-periferia, regiões geográficas, subprefeituras, distritos policiais, distritos censitários etc.), mas os milhares de Setores Censitários (IBGE, 2011) que compõem a cidade de São Paulo e que, representando unidades territoriais muito menores, permitem um tratamento diferenciado.

Por um lado, este artigo propõe uma reflexão metodológica e operacional. Por outro, alinha-se a Peres et al (2011) e Nery et al (2012), ao ressaltar a importância de se considerar o papel de microdeterminantes que atuam localmente, bem como da análise intraurbana, no estudo da queda dos homicídios e dos condicionantes que estão na base da redução nas taxas de homicídios em São Paulo, indo além destes.

Neste estudo, examinamos a relação entre a variação dos homicídios dolosos e mudanças socioeconômicas e demográficas, bem como o papel da presença, ou ausência, de indicadores de atividades criminais organizadas. O objetivo deste artigo é verificar, na perspectiva longitudinal, a relação entre esses fatores e as taxas de homicídios: a) se ela é, por exemplo, significativa e negativa, ou seja, se quanto maiores os indicadores que expressam melhores condições sociais, menores as taxas de homicídios; b) se essa relação sempre existe ou se c) ela pode ser, até mesmo, positiva. Consequentemente, trata-se de explorar a hipótese de que os homicídios são condicionados por múltiplos fatores em interação, apresentando comportamento volátil, determinados historicamente e socialmente e produzidos territorialmente.

## MATERIAIS E MÉTODOS

### *Fontes de dados e indicadores*

O primeiro grupo de dados foi obtido na Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública estadual (CAP/SSP-SP). Foram contabilizados todos os casos de homicídios dolosos registrados no Município de São Paulo entre 2000 e 2008 e armazenados na base de dados do Sistema de Informações de Ocorrências Criminais (Infocrim). Os dados de 2009 e 2010 foram calculados tendo como referência o total de ocorrências registradas pela SSP-SP, publicadas trimestralmente no Diário Oficial do Estado (DOE). Assim, para os anos de 2009 e 2010, foi necessário projetar os dados de homicídios por setores. A metodologia utilizada foi a seguinte: foram utilizados como dados-base a média dos anos anteriores, média do

número de ocorrências de cada setor dividido pelo total de ocorrências na capital paulista, ou seja, a média do percentual de contribuição de cada setor no valor integral de homicídios do município. Para 2009, foram considerados os anos de 2000 até 2008 (inclusive) e, em 2010, incluíram-se também as projeções de 2009. Como os valores projetados não poderiam ser números fracionados e o arredondamento reduzia em muito o número de ocorrências, quando o valor calculado superava 0,25 era atribuído um (1) homicídio ao setor e, quando a média era superior a um (1), era computado o valor da média (arredondado), acrescido de uma ocorrência.

O segundo conjunto de dados refere-se aos dados populacionais e provém do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para calcular o número de residentes por setor, por ano, foram utilizados os dados populacionais dos Censos de 1991, 2000 e 2010. O número de residentes foi definido como sendo a média entre a população estimada pela taxa decrescente de crescimento (QASIM, 1985) e a população medida pela divisão equitativa da diferença populacional entre censos.

Para os anos intercensitários, trabalhamos com dados estimados, considerando como ponderador, para distribuir a diferença entre Censos, o inverso do quadrado da distância (em anos). Grosso modo, o valor anual é igual ao ano anterior, mais a diferença multiplicada pelo ponderador, ou seja, em dois anos de distância temos  $1/4$  como ponderador, em 3 anos temos  $1/9$  – sendo o ano de 2005 igual à média dos valores dos anos extremos (dados censitários). A suposição implícita é que, quanto

mais próximo do dado real, menor a diferença do valor estimado.

Além disso, identificamos se o setor censitário era um aglomerado subnormal (conjuntos habitacionais, favelas e assemelhados – segundo classificação do IBGE) em 2000, se é em 2010, bem como se tornou-se ou deixou de ser um aglomerado do ano 2000 para 2010.

Foi identificado o regime espacial de padrão de ocorrência de homicídio de cada setor (Cf. NERY et al, 2012) e aplicado um indicador de presença de atividades criminais organizadas especialmente desenvolvido para este fim. Esse indicador foi elaborado a partir de dados criminais de 2007 e 2008, tendo sido criada uma variável binária de indicador da presença de atividades criminais organizadas, para cada setor, composta de três variáveis: prisão de pessoas no setor por operar uma central telefônica clandestina ou por formação de quadrilha; pela ocorrência de mais de duas prisões por tráfico de entorpecentes, associada ao menos a uma prisão por receptação, porte ilegal de armas ou de preso procurado; ou, ainda, pelo acontecimento dessas três ocorrências em um mesmo setor.

Cabe salientar que o presente artigo não apresenta conflito de interesse real, potencial ou aparente por nenhum de seus autores e que utilizamos dados secundários da SSP-SP (contagens de homicídios dolosos e de prisões agregados por setor censitário) e do IBGE (contagens censitárias por setor). Esses dados não permitem a identificação da pessoa a que a ocorrência se refere e estão disponíveis mediante solicitação às fontes primárias

dos dados, dispensando a necessidade de submissão aos comitês de ética conforme a resolução da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

### ***Banco de dados e análises***

Construímos um banco de dados contendo as informações dos setores. Esses setores foram agrupados de acordo com os seguintes critérios: 1) setores especiais de aglomerado subnormal (AGL) em 2000 e 2010; 2) setores com indícios de organizações criminosas (IOC); 3) regimes espaciais: altas taxas de homicídios em uma vizinhança com altas taxas (AA); altas taxas de homicídios em uma vizinhança com altas taxas, mas com nenhuma ocorrência registrada no período 2000-10 (AA0); baixas taxas de homicídios em uma vizinhança com baixas taxas (BB); nenhum homicídio registrado no período 2000-10 (BB0); altas taxas em uma vizinhança com baixas taxas (AB); baixas taxas em uma vizinhança com altas taxas (BA); sem um padrão definido (SP) – conforme Nery et al (2012).

### ***Unidades de Análise***

Realizamos um estudo que incluiu 18.319 dos 18.953 setores censitários da capital paulista (Censo de 2010 – IBGE). Os critérios para inclusão do setor no estudo foram: a possibilidade de mensurar a população e as taxas de homicídio para todo o período 2000-2010. Para tanto, os setores de 1991 e 2000 foram compatibilizados com aqueles de 2010, visando a uniformização das unidades em toda a série histórica. Empregamos duas tabelas de comparabilidade, fornecidas pelo IBGE de São Paulo (IBGE, 2000, 2007), para obter a numeração cor-

respondente aos setores nos diferentes recenseamentos (quando o setor foi dividido, formando dois setores, por exemplo, a população era distribuída igualmente entre eles), e excluímos aqueles setores que não apresentavam o número de residentes, ou possuíam número de residentes igual a 0 (zero) nos censos de 1991, 2000 ou 2010.

### *Variável Dependente*

Na primeira etapa, compatibilizamos os Setores Censitários dos censos de 1991, 2000 e 2010, o que permitiu calcular o valor anualizado do total de residentes de 2001 a 2009 para cada setor. Na segunda etapa contabilizamos o número de registro de homicídios dolosos por setor de 2000 a 2008, projetado o número de ocorrências para 2009 e 2010. Estes dois dados permitiram o cálculo das taxas de morte por homicídio doloso (TMHD), utilizando o estimador bayesiano local. Deste modo, ajustamos a taxa de um setor levando em consideração as taxas dele e dos setores que são seus vizinhos geográficos.

### *Variáveis Independentes*

Empregamos os dados dos censos de 2000 e 2010 para criar indicadores em cada um dos setores censitários da capital paulista, a cada ano, conforme tabela a baixo.

Foram calculados os percentuais de concentração de pessoas segundo as variáveis idade, educação, renda, gênero e outras, como presença de infraestrutura e aspectos econômicos. Além destes, identificamos o perfil dos setores em termos de presença de indícios de atividade criminosa organizada e dos regimes espaciais que predominam no setor.

### *Análise dos Dados*

Inicialmente, testamos a existência de relação estatística entre cada uma das variáveis independentes e a taxa de homicídios THMD ao longo de cada um dos anos separadamente. Nesta primeira etapa da análise foram utilizados testes de correlação bivariada ou testes ANOVA, dependendo do nível de mensuração das variáveis independentes.

Posteriormente, computamos tanto as variáveis independentes como a dependente ao longo do período 2000-2010, gerando vetores temporais, baseados nas medidas de cada uma das variáveis, ano a ano. Os vetores das variáveis independentes que apresentaram algum efeito nos testes univariados foram empregados na análise de correlação canônica como forma de verificar o impacto dos vetores temporais independentes sobre o vetor da variável THMD, no modelo final<sup>3</sup>. Sobre os pré-requisitos para esta análise, em caso de não normalidade das variáveis independentes, elas foram padronizadas com base no método z-escore. Foram identificados ainda alguns setores censitários considerados *outliers* (valores considerados excepcionais ou desviantes) por meio do método de detecção a distância de Mahalanobis (HAIR et al, 2006).

Dois modelos canônicos foram criados avaliando períodos distintos de tempo (de 2000 a 2004 e de 2005 a 2010). A escolha dos períodos foi baseada em análise preliminar das TMHD, que mostrou expressivas diferenças dos efeitos entre as taxas de homicídios e as variáveis sociodemográficas nestes dois períodos. Buscamos então verificar quais os

**Tabela 1 - Variáveis sociodemográficas, São Paulo (SP)  
Brasil, 2000 a 2010**

Variável	Descrição
<b>POPR</b>	Número de residentes
<b>DENS</b>	Densidade demográfica (residentes por área do setor)
<b>CONG</b>	Congestionamento (residentes por domicílio)
<b>CJV1</b>	Concentração de jovens de 10 a 19 anos
<b>CJV1B</b>	Concentração de jovens de 15 a 19 anos
<b>CJV2</b>	Concentração de jovens de 20 a 24 anos
<b>CJV3</b>	Concentração de jovens de 25 a 29 anos
<b>CJV4</b>	Concentração de jovens de 20 a 29 anos
<b>CIDO</b>	Concentração de idosos: 60 anos ou mais
<b>CHJ1</b>	Concentração de homens jovens de 10 a 19 anos
<b>CHJ2</b>	Concentração de homens jovens de 20 a 24 anos
<b>CHJ3</b>	Concentração de homens jovens de 25 a 29 anos
<b>CPNA</b>	Concentração de pessoas não alfabetizadas
<b>CHNA</b>	Concentração de homens não alfabetizados
<b>CRMU</b>	Concentração de responsáveis mulheres
<b>CRNA</b>	Concentração de responsáveis não alfabetizados
<b>RHNA</b>	Concentração de responsáveis homens não alfabetizados
<b>CRSR</b>	Concentração de responsáveis sem rendimento
<b>RA2S</b>	Concentração de responsáveis com renda de até dois salários mínimos
<b>R20S</b>	Concentração de responsáveis com renda de mais de vinte salários mínimos

Fonte: Elaboração própria.

Nota: A concentração é dada pelo percentual de residentes com certa característica em relação ao total de residentes.

**Homicídios dolosos na cidade de São Paulo:  
fatores associados à queda entre 2000 e 2010**

Marcelo Batista Nery, Altay de Lino Souza, Maria Fernanda Taurinho Peires, Nancy Cardia e Sérgio Adorno

condicionantes associados às taxas de homicídio em cada um destes períodos, supondo que eles sejam diferentes.

O *software* utilizado para as análises foi o SPSS 20.0 e o índice de significância adotado para todas as análises descritas acima foi de  $p < 0,001$ . Este índice de significância foi calculado com auxílio do *software* GPower3 (FAUL et al, 2007).

## RESULTADOS

Em todas as análises, optamos por não excluir os *outliers*. Essa escolha foi feita porque a eliminação destes não resultou em alteração significativa dos resultados. Os testes bivariados revelaram que não há diferenças estatisticamente significativas das médias das TMHD em relação ao critério AGL, seja o setor um aglomerado subnormal em 2000 (AGL00) ou em 2010 (AGL10), seja um setor que se tornou (AGL-T) ou deixou de ser classificado como aglomerado subnormal (AGL-D). Por outro lado, os regimes espaciais AA, BB e BB0 são significativos para todo o período 2000-2010. Destacamos ainda que o regime AB e IOC são significativos para o período 2000-2004, conforme gráfico a seguir.

Assim sendo, verificamos que não há evidência de associação entre distintas taxas de homicídio doloso e ser ou não favela (e assemelhado), quando utilizamos essa condição como um critério isolado. Além disso, as análises por regimes espaciais ou por indícios de presença de organizações criminosas mostram-se mais explicativas em contextos de mais elevadas taxas de homicídios (anos de 2000 a 2004).

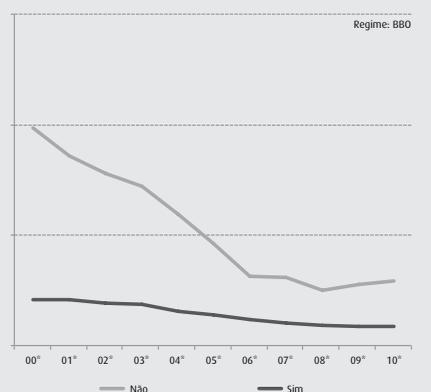
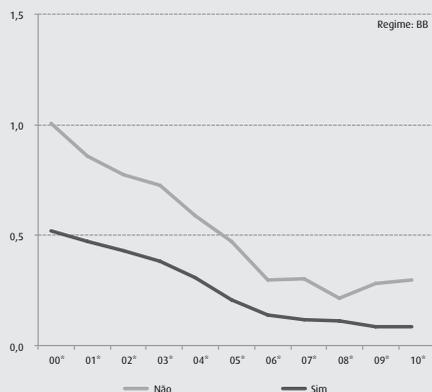
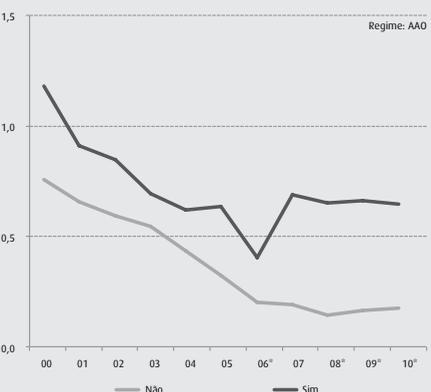
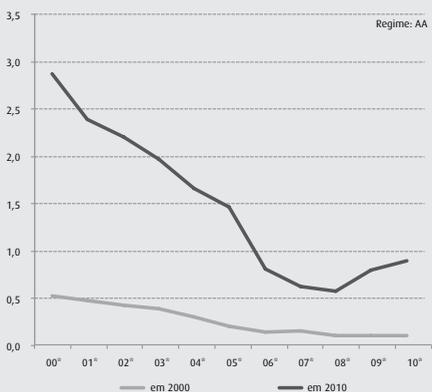
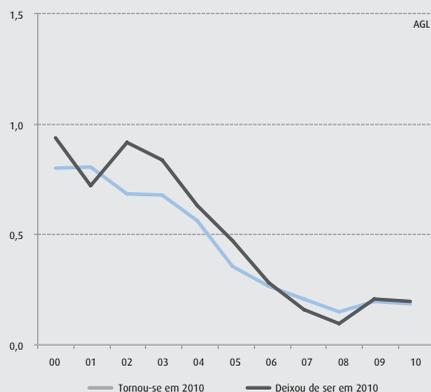
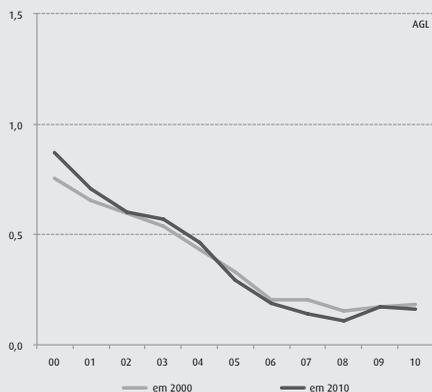
Diante disso, para avaliar o grau de relacionamento entre características sociodemográficas e taxas de homicídio, utilizamos a correlação canônica. Os resultados podem ser vistos na Tabela 2.

Observamos que a correlação entre o conjunto explicativo e o conjunto explicado para todo o período foi de 0,40 de variáveis sociodemográficas, mostrando que esses fatores explicam cerca de 40% da variância das taxas de homicídios dolosos na capital paulista. Também notamos uma importante melhora dos resultados quando analisados separadamente os períodos 2000-2004 e 2005-2010. A correlação canônica é de 0,70 e 0,77, portanto conseguimos explicar mais de 70% da diferença das TMHD nos setores censitários da cidade de São Paulo utilizando os critérios e as variáveis propostas por esse estudo. Sendo o regime AA aquele com maior contribuição relativa (porcentagem de variância explicada), este isoladamente explica 4,4%, 5,4% e 2,4% da variância das TMHD – do modelo total, 2000-2004 e 2005-2010, respectivamente.

Com base nas análises, os principais resultados desse trabalho são:

- A infraestrutura urbana (deficiente) do setor censitário deve ser considerada em uma análise multivariada. A análise bivariada mostra que, isoladamente, o fato do setor ser um aglomerado subnormal, bem como se tornar ou deixar de ser subnormal, não está associado às taxas de homicídio. Contudo, na análise multivariada, essa condição torna-se eficaz como um dos atributos que servem para explicar a variabilidade dessas taxas.

**Gráfico 1 - Séries temporais das taxas de homicídio e o efeito dos critérios: setores especiais de aglomerado subnormal, regimes espaciais e indícios de organizações criminosas, São Paulo (SP) Brasil, 2000 a 2010**

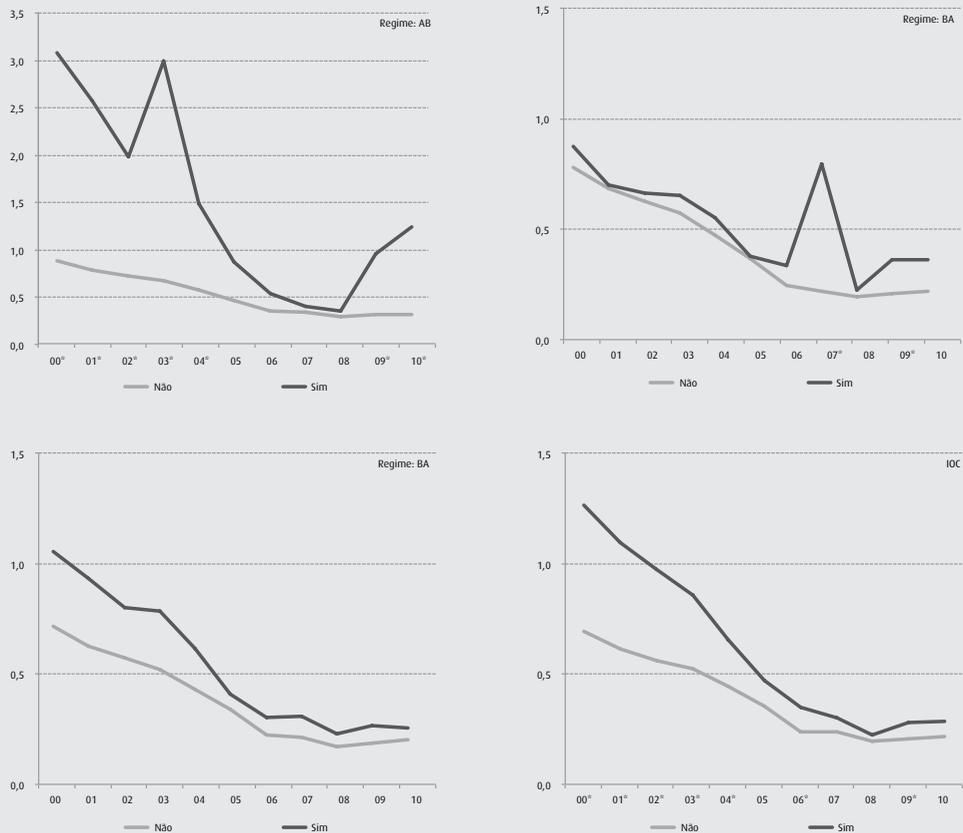


**Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010**

Marcelo Batista Nery, Altay de Lino Souza, Maria Fernanda Taurinho Peires, Nancy Cardia e Sérgio Adorno

Continua >

**Gráfico 1 - Séries temporais das taxas de homicídio e o efeito dos critérios: setores especiais de aglomerado subnormal, regimes espaciais e indícios de organizações criminosas, São Paulo (SP) Brasil, 2000 a 2010**



Fonte: Elaboração própria.

- O número de pessoas residentes (POPR) é em regra um fator importante (mais explicativo que DENS e CONG), considerando que, quanto maior o vetor de crescimento populacional, menor o vetor de crescimento das taxas de homicídios.
- Existem evidências de que os condicionantes dos homicídios dolosos es-

tão associados ao nível das taxas, ou seja, que entre 2000 e 2010 os condicionantes variaram após a taxa alcançar um patamar específico. A mudança de patamar, em São Paulo, está relacionada a uma taxa bruta de homicídios (número de ocorrências por população residente) de aproximadamente 28 por 100 mil habitantes (se-

**Tabela 2 - Funções canônicas das variáveis independentes e sua contribuição para o vetor das taxas de homicídios, São Paulo (SP) Brasil, 2000 a 2010**

Variáveis	Modelo Total (Correlação 0,40)		Modelo 2000-2004 (Correlação 0,70)		Modelo 2005-2010 (Correlação 0,77)	
	Pesos Canônicos (Beta)	Contribuição Relativa	Pesos Canônicos (Beta)	Contribuição Relativa	Pesos Canônicos (Beta)	Contribuição Relativa
AGL10	-0,046	-0,623	-0,037	-0,633	-0,041	-0,344
ALTO	0,327	4.426	0,324	5.478	0,283	2.392
ALTO0	0,032	0,433			0,048	0,402
BAIXO0	-0,042	-0,568	-0,048	-0,819		
ALTOBAIXO	0,055	0,744	0,059	1.002	0,042	0,356
BAIXOALTO					0,046	0,391
SP	0,084	1.137	0,082	1.382	0,095	0,801
IOC	0,061	0,826	0,079	1.340	0,033	0,278
vPOPR	-0,081	-1.096	-0,091	-1.547	-0,067	-0,566
vCONG					0,047	0,397
vCJV1	0,155	2.098			0,239	2.022
vCJV3					-0,064	-0,544
vCHJ1					-0,08	-0,675
vCHJ3					0,102	0,864
vCPNA	0,112	1.516			0,14	1.187
vCRNA					-0,143	-1.212
VRHNA			0,091	1.548	0,069	0,587

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Todos os vetores são significativos a  $p < 0,001$

**Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010**  
 Marcelo Batista Nery, Altay de Lino Souza, Maria Fernanda Taurinho Peres, Nancy Cardia e Sérgio Adorno

- gundo cálculos dos autores) – taxa alcançada entre os anos de 2004 e 2005.
- No período 2000-2004, com taxas mais altas, os vetores das variáveis sociodemográficas significativos são apenas POPR e concentração de responsáveis homens não alfabetizados.
  - No período 2005-2010, com taxas mais baixas, diversos vetores das variáveis sociodemográficas são significativos. Além dos citados acima, os fatores relevantes são CONG, bem como os aspectos étários e educacionais (CJV1, CJV3, CHJ1, CHJ3, CPNA, CRNA e RHNA).
  - Fatores relacionados à renda não se mostraram significativos (sobretudo devido à multicolinearidade entre as variáveis de renda e de alfabetização, sendo CPNA, CRNA e RHNA mais explicativas).

## DISCUSSÃO

A maior participação social, a melhora de direitos econômicos e sociais, a atuação da gestão municipal, investimentos e ações no campo da segurança pública e em políticas públicas sociais, o encarceramento, a apreensão de armas, o papel do crime organizado, especialmente tráfico de entorpecentes, e as alterações demográficas são algumas das hipóteses levantadas para explicar a dinâmica da violência e a tendência de redução nas taxas de homicídios dolosos em São Paulo.

A bibliografia já citada neste artigo, em conjunto com estudos recentes que tratam do tema em outros âmbitos (fora da capital paulista), deve servir para maior aprofundamento em alguns pontos esboçados neste artigo (CAR-

VALHO et al, 2012; FRAGA, 2000; GAWRYSZEWSKI, KAHN e MELLO JORGE, 2005; LIMA et al, 2005; MCCALL, LAND e PARKER, 2010; MCCALL, PARKER e MACDONALD, 2008; PERES e SANTOS, 2005; PERES, 2003 (a), 2003 (b); PRIDEMORE e TRENT, 2010; SANTOS et al, 2001; SANTOS, BARCELLOS e CARVALHO, 2006; SVSMS, 2004; SOARES et al, 2007; SOARES, 2000, 2005; WAISELFISZ, 2002, 2010). Outrossim, a despeito de algumas limitações inerente a um estudo quantitativo, no que se refere principalmente à análise crítica dos dados utilizados, acreditamos que o trabalho que desenvolvemos contribui para uma melhor avaliação dessas hipóteses.

Em Peres et al (2011) verificamos que as taxas de homicídio (ou, para sermos mais específicos, as taxas de mortes por agressão) possuem condicionantes que atuam em distintos níveis — macro/global e micro/local — e que a queda foi mais importante nos grupos considerados de maior risco para homicídio: os homens, os jovens de 15 a 24 anos e os moradores em áreas com maior grau de exclusão social.

Em Nery et al (2012) identificamos os padrões espaço-temporais dos homicídios dolosos, evidenciando o valor analítico de localizá-los e caracterizá-los, também para compreender as causas de sua queda. De tal modo, concluímos que os Setores Censitários do MSP apresentam padrões de agregação territoriais específicos e que apenas os dados agregados não permitem caracterizar a heterogeneidade da evolução dos homicídios dolosos ocorridos no território paulistano.

De qualquer maneira, ratificamos a necessidade de analisar o comportamento dos homicídios em função da heterogeneidade espacial paulistana e de um período de tempo relativamente longo. Quando levamos em conta essas condições, constatamos que as taxas de homicídios dolosos não estão sempre ou necessariamente relacionadas com melhorias econômicas na infraestrutura, no perfil demográfico-social, entre outros fatores. Em alguns locais, a relação entre indicadores socioeconômicos e homicídios, por exemplo, é significativa e negativa, portanto quanto melhores esses indicadores, menores as taxas de homicídios. Entretanto, em outros locais ou em outros momentos essa relação pode não

existir ou, até mesmo, ser positiva – dado que os homicídios estão condicionados também por outros fatores.

Neste sentido, a correlação canônica mostra-se útil nas análises dos homicídios, uma vez que o estudo destes necessita observações repetidas e múltiplas variáveis explicativas. Além disso, os resultados demonstram que os regimes espaciais revelam-se um critério válido de análise e que estudos sobre homicídios podem se beneficiar da adoção de indicadores sobre a presença de atividades criminais organizadas, em especial aqueles que buscam acompanhar a evolução espaço-temporal dos homicídios.

1. *Agradecimentos: deixamos expressos nossos sinceros agradecimentos às seguintes instituições e pessoas: Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança de São Paulo e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística pelas valiosas informações, bem como aos bolsistas Mariana Ferreira Vieira e Thiago Rodrigues Oliveira e ao pesquisador Rafael Werneck Cinoto, do Núcleo de Estudos da Violência.*
2. *Com base nos cálculos dos autores, levando em consideração o número de ocorrências publicadas pelo Departamento de Polícia Civil, Polícia Militar e Superintendência da Polícia Técnico-Científica da Secretaria de Segurança de São Paulo (SSP-SP) e a população dos Censos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).*
3. *A correlação canônica representa uma expansão do teste de regressão linear, que tem como objetivo determinar uma combinação linear para cada grupo de variáveis (dependentes e independentes) que maximize a correlação entre os dois conjuntos de dados. Essa maximização é medida pelos índices de qualidade do modelo canônico: a correlação canônica e os pesos canônicos. O primeiro mede a importância do modelo canônico e o segundo é um indicador da contribuição relativa do vetor de cada variável independente sobre o vetor dependente.*

## Referências bibliográficas

- ADORNO, Sergio. (2002). **Exclusão sócio-econômica e violência urbana**. Sociologias, Revista do PPGS-UFRGS, nº. 8, pp. 84-35.
- ADORNO, Sergio. (2009). **Análise de Pesquisa – Segurança. DNA Paulistano**. São Paulo: Publifolha, pp. 359-362.
- ANDRADE, Mônica V. e LISBOA, Marcos de B. (2000). **Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997**. In: Henriques, R. (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 347-384*.
- BARATA, Rita B. e RIBEIRO, Manoel C. S. A. (2000). **Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996**. Revista Panamericana de Salud Publica, v. 2, pp. 118-124.
- BIDERMAN, Ciro; MELLO, João M. P. e SCHNEIDER, Alexandre. (2010). **Dry laws and homicides: evidence from the São Paulo metropolitan area**. The Economic Journal, v. 120, nº. 543: pp. 157-182.
- CARDIA, Nancy; ADORNO, Sergio e POLETO, Frederico Z. (2003). **Homicide rates and human rights violations in São Paulo, Brazil: 1990 to 2000**. *Health and Human Rights, an Internacional Journal*, v. 6, nº. 2, pp. 15-33.
- CARNEIRO, Leandro P. (2000). **Violent crime in Latin América: Rio de Janeiro and São Paulo**. Research Report. Washington: World Bank.
- CARVALHO, Alexandre X. Y.; SILVA, Gabriela D. M.; JÚNIOR, Gilberto R. A. e ALBUQUERQUE, Pedro H. M. (2012). **Taxas bayesianas para o mapeamento de homicídios nos municípios brasileiros**. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, nº. 7.
- CECCATO, Vânia; HAINING, Robert e KAHN, Tulio. (2007). **The geography of homicide in São Paulo, Brazil**. *Environment and Planning A*, v. 39, pp. 1632-1653.
- CERQUEIRA, Daniel R. C e MELLO, João M. P. (2012). **Menos Armas, Menos Crime**, Texto para Discussão, 1721, IPEA, Brasília. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1721.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1721.pdf)>. Acesso em: 13 de nov. 2013.
- Coordenadoria de Análise e Planejamento, Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo - CAP/SSP-SP. (2004). **Estudos criminológicos**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/estudos.aspx>>. Acesso em: 13 de nov. 2013.
- CORDEIRO, Ricardo e DONALISIO, M. R. C. (2001). **Homicídios masculinos na Região Metropolitana de São Paulo entre 1979 e 1998: uma abordagem pictórica**. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 17, nº. 3, pp. 669-677.
- FAUL, Franz; ERDFELDER, Edgar; LANG, Albert-Georg e BUCHNER, Axel. (2007). **G\* Power 3: A flexible statistical power analysis program for the social, behavioral, and biomedical sciences**. *Behavior Research Methods*, v. 39, nº 2, pp. 175-191.
- FRAGA, Paulo C. P. (2000). **Juventude, narcotráfico e violência no Brasil: para além do moral e do urbano**. In: Ribeiro, A. M. M e Iulianelli, J. A. S (orgs). *Narcotráfico e violência no campo*. Rio de Janeiro: DP & A, pp. 81-106.
- GAWRYSZEWSKI, Vilma P. e COSTA, Luciana S. (2005). **Homicídios e desigualdades sociais no Município de São Paulo**. *Revista de Saúde Pública*, v. 39, n. 2, pp. 191-197.
- GAWRYSZEWSKI, Vilma P.; KAHN, Tulio; MELLO JORGE, Maria H. P. (2005). **Informações sobre homicídios e sua integração com o setor de saúde e segurança pública**. *Revista de Saúde Pública*, v. 39, nº. 4, pp. 627-633.
- GAWRYSZEWSKI, Vilma P. e MELLO JORGE, Maria H. P. (2000). **Mortalidade violenta no município de São Paulo nos últimos 40 anos**. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 3, nº. 1-3, pp. 50-69.

GOERTZEL, Ted e KAHN, Tulio. (2009). **The Great São Paulo Homicide Drop**. *Homicide Studies*, v. 13, nº. 4, pp. 398-410. Disponível em: <http://hsx.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/4/398>. Acesso em: 13 de nov. 2013.

HAIR, Joseph F.; TATHAM, Ronald L; ANDERSON, Rolph E.; BLACK, William, C. (2006). **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2000). **Tabela de comparabilidade: Setores Censitários 1991-1996-2000**. São Paulo: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2007). **Tabela de comparabilidade: Setores Censitários 2000-2007**. São Paulo: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2011). **Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios - Resultados do universo**. São Paulo: IBGE.

LIMA, Maria L. C.; XIMENES, Ricardo A. A.; SOUZA, Ednilsa R.; LUNA Carlos F. e ALBUQUERQUE, Maria F. P. M. (2005). **Spatial analysis of socioeconomic determinants of homicide in Brazil**. *Rev. Saúde Pública*, v. 39, nº. 2, pp. 176-182.

MCCALL, Patricia L.; LAND, Kenneth C. e PARKER, Karen F. (2010). **An empirical assessment of what we know about structural covariates of homicide rates: a return to a classic 20 years later**. *Homicide Studies*, v. 14, nº. 3, pp. 219-243.

MCCALL, Patricia L.; PARKER, Karen F. e MACDONALD, John M. (2008). **The dynamic relationship between homicide rates and social, economic, and political factors from 1970 to 2000**. *Social Science Research*, v. 37, nº. 3, pp. 721-735.

NERY, Marcelo B. e MONTEIRO, Antonio M. V. (2006). **Análise intraurbana dos homicídios dolosos no município de São Paulo**. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu.

NERY, Marcelo B.; PERES, Maria F. T., CARDIA, Nancy, VICENTIN, Diego e ADORNO, Sergio. (2012). **Regimes espaciais: dinâmica dos homicídios dolosos na cidade de São Paulo entre 2000 e 2008**. *Rev Panam Salud Publica*. v. 32, nº. 6, pp. 405-412.

PERES, Maria F. T. (2003, a). **Evolução da mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo**. OMS (Department of Injury and Violence Prevention), Small Arms Survey, Canadian Government, GIA. São Paulo: NEV-USP.

PERES, Maria F. T. (2003, b). **O impacto das armas de fogo na mortalidade, Brasil, 1991-2000**. São Paulo: NEV-USP.

PERES, Maria F. T.; ALMEIDA, Juliana F.; VICENTIN, Diego; CERDA, Magdalena; CARDIA, Nancy e ADORNO, Sergio. (2011). **Queda dos homicídios no município de São Paulo: uma análise exploratória de possíveis condicionantes**. *Rev. bras. epidemiol.* São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 709-721.

PERES, Maria F. T. e SANTOS, Patrícia S. (2005). **Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo**. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 1, pp. 58-66.

PERES, Maria F. T.; VICENTIN, Diego; NERY, Marcelo B., LIMA, Renato S.; SOUZA, Ednilsa R.; CERDA, Magdalena; CARDIA, Nancy e ADORNO, Sérgio. (2011). **Queda dos homicídios em São Paulo: uma análise descritiva**. *Rev Panam Salud Publica*; v. 29, nº. 1, pp.17-26.

Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP. (2000). **Mortalidade por causas externas na cidade de São Paulo em 1999**. Boletim, 39-01/2000.

PRIDEMORE, William A. e TRENT, Carol L. S. (2010). **Do the invariant findings of Land, McCall, and Cohen generalize to cross-national studies of social structure and homicide?** *Homicide Studies*, v. 14, nº. 3, pp. 296-335.

QASIM, Syed R. (1985). **Wastewater treatment plants: planning, design, and operation**. USA: CBS College Publishing.

ROLNIK, Raquel. (2001). **Territorial exclusion and violence: the case of the state of São Paulo, Brazil**. *Geoforum*, v. 32, nº. 4, pp. 471-482.

SANTOS, Simone M.; BARCELLOS, Christovam; CARVALHO, Marília S. e FLORES, Rui. (2001). **Detecção de aglomerados espaciais de óbitos por causas violentas em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, 1996**. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 17, nº. 5, pp. 1141-1151.

SANTOS, Simone M.; BARCELLOS, Christovam e CARVALHO, Marília S. (2006). **Ecological analysis of the distribution and social-spatial context of homicides in Porto Alegre, Brazil**. *Health & Place*, v. 12, pp. 38-47.

SCRIPILLITI, Estevão A. O. (2006). **Crimes nos municípios paulistas: um estudo acerca dos condicionantes sócio-econômicos e demográficos que contribuem para maior criminalidade e quais os efeitos das diferentes políticas municipais de segurança para o combate à criminalidade**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP.

Secretaria de Vigilância em Saúde do Estado do Mato Grosso do Sul - SVSMS. (2004). **Evolução da mortalidade no Brasil**. Campo Grande. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/capitulo3\\_sb.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/capitulo3_sb.pdf)>. Acesso em: 13 de nov. 2013.

SOARES FILHO, Adauto M.; SOUZA, Maria F. M.; GAZAL-CARVALHO, Cynthia; MALTA, Deborah C.; ALENCAR, Airlane P.; SILVA, Marta M. A. e MORAIS NETO, Otaliba L. (2007). **Análise da mortalidade por homicídios no Brasil**. *Epidemiol Serv Saúde*, v. 16, nº. 1, pp.7-18.

SOARES, Gláucio A. D. (2000). **Homicídios no Brasil: vários factóides em busca de uma teoria**. *Relatório parcial do projeto "Covariatas Macroestruturais do Homicídio no Brasil"*. Trabalho apresentado na Reunião do Latin American Studies Association, Miami (Florida, EUA), pp. 16-18. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Soares.PDF>>. Acesso em: 13 de nov. 2013.

SOARES, Gláucio A. D. (2005). **As co-variatas políticas das mortes violentas**. *Opinião Pública*, v. 11, nº. 1, pp. 192-212.

WAISELFISZ, Julio J. (2002). **Mapa da violência III - Os jovens no Brasil**. Brasília/São Paulo, UNESCO, Ministério da Justiça, Instituto Ayrton Senna.

WAISELFISZ, Julio J. (2010). **Mapa da violência, 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari.

YI, José L. R.; FELGUEIRAS, Carlos A.; MONTEIRO, Antonio M. e CÂMARA, Gilberto. (2000). **Análise espacial da distribuição e dinâmica da violência na cidade de São Paulo entre os anos de 1996 e 1999**. São José dos Campos: INPE.

# Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010

Marcelo Batista Nery, Altay Lino de Souza, Maria Fernanda Tourinho Peres, Nancy Cardia e Sérgio Adorno

## Resumen

**Homicidios dolosos en la ciudad de Sao Paulo: factores asociados a la caída entre 2000 y 2010**

Este artículo tiene como objetivo analizar la relación entre la variabilidad espacio-temporal de los homicidios dolosos y las características locales, en lo que respecta a los factores etario, educacional, económico, de infraestructura, de ingresos y de género, así como a los indicios de actividad criminal organizada. Para ello, se realizó un estudio cuantitativo longitudinal, para el período 2000-2010, basado en registros policiales de 2000 a 2008 e informaciones de los censos de 1991, 2000 y 2010. En la perspectiva intraurbana, se utilizan técnicas estadísticas bivariadas y multivariadas (correlación canónica) para identificar condicionantes de la dinámica de los homicidios dolosos en el Municipio de Sao Paulo (MSP). De este modo, se indica que existen factores que están asociados con tasas de mortalidad por homicidio doloso (TMHD) y se constata que dichas asociaciones están conectadas al nivel de las tasas, de modo que algunos factores son significativos en más altos niveles de homicidios, pero pierden su significancia a medida que las tasas descienden, siendo esos factores sustituidos por otros cuando las tasas alcanzan un nivel específico, más bajo –haciendo adecuado establecer análisis en dos períodos, de 2000 a 2004 y de 2005 a 2010–. Además, se nota que en un contexto de TMHD, cuanto más bajas son las variables sociodemográficas, más importancia cobran y se confirma la necesidad de analizar la dinámica de los homicidios dolosos en función de la heterogeneidad espacial paulistana (los estándares de distribución territorial de los Sectores Censitarios) y de observaciones repetidas, es decir, en un período relativamente extenso. Esa heterogeneidad, vista bajo una perspectiva longitudinal, evidencia los factores asociados a la variabilidad de las tasas de homicidios y el grado de influencia de los factores intraurbanos en las TMHD.

**Palabras clave:** Homicidio. Distribución espacial. Distribución temporal. Indicadores demográficos. Crimen.

## Abstract

**Factors leading to a drop in the rate of intentional homicides in the City of Sao Paulo between 2000 and 2010**

This paper analyzes the correlation between location-time variables of intentional homicides and other local particularities such as age group, educational background, economic conditions, infrastructure, income level and gender, in addition to evidence suggesting the presence of organized crime groups. To achieve this, a longitudinal quantitative study spanning the period between 2000 and 2010 was conducted, based on police reports filed between 2000 and 2008, and data from the 1991, 2000 and 2010 Censuses. Both bivariate and multivariate statistical techniques (Canonical Correlation) were used to identify the drivers behind intentional murder within the City of Sao Paulo. As a result, the factors that were found to correlate with intentional homicide rates were significantly different depending on the difference between such rates. Some factors were more significant when murder rates were higher, and became less important when those rates decreased. In fact, these factors were replaced by other factors when murder rates dropped further, reaching specific lower levels. For this reason, the analysis was broken down into two periods: from 2000 to 2004 and from 2005 to 2010. Moreover, when murder rates were lower, social and demographic variables increased in importance. Therefore, the need to analyze the dynamics behind intentional homicides as a function of spatial differences in the City of Sao Paulo (territory distribution patterns in different Census Sectors) was confirmed, in addition to repeated observation over relatively extensive periods of time. From a longitudinal perspective, such heterogeneous data highlighted both the factors behind the variability of murder rates and the influence exercised by intra-city factors on these rates.

**Keywords:** Murder. Spatial distribution. Temporal time distribution over time. Demographic indicators. Crime.

**Data de recebimento:** 05/12/2013

**Data de aprovação:** 25/07/2014

# Informações sobre criminalidade no Brasil sob a ótica dos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação

## Gerda Graciela Rodrigues de Oliveira

Gerente de Projetos de Tecnologia da Informação e Comunicação da Diretoria de Projetos Integrados de TIC da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. Pós-graduada (MBA) em TI com ênfase em Engenharia de Software pela Faculdade Pitágoras (2010). Graduada em Ciência da Computação pela Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (2003).

[gerdagr@yahoo.com.br](mailto:gerdagr@yahoo.com.br)

## Simone Cristina Dufloth

Doutora em Ciência da Informação e mestre em Ciências e Técnicas Nucleares pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração de Empresas pelo Centro Universitário UNA e em Engenharia Elétrica - Sistemas Eletrônicos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. É pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Atua como docente dos cursos de graduação, especialização e mestrado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho e no Centro Universitário UNA.

[simone.dufloth@fjp.mg.gov.br](mailto:simone.dufloth@fjp.mg.gov.br)

## Cláudia Júlia Guimarães Horta

Pesquisadora e docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Pós-Doutora pela Universidade de Oxford, Inglaterra. Doutora e mestre em Demografia pela UFMG e bacharel em Estatística pela mesma universidade.

[claudia.horta@fjp.mg.gov.br](mailto:claudia.horta@fjp.mg.gov.br)

### Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a disponibilização de informações sobre criminalidade nos sites oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros, em atendimento aos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação. Especificamente, o estudo identifica a existência de informações disponibilizadas sobre criminalidade nos sites oficiais dos órgãos de segurança pública, periodicidade de divulgação, respectivos formatos e nível de abrangência, no que se refere à área de ocorrência dos fatos. A pesquisa caracteriza-se como de natureza exploratória, fundamentada a partir de levantamento bibliográfico e documental com base na literatura da área, legislação pertinente e pesquisa aplicada aos sites dos órgãos de segurança pública dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal. Os resultados da pesquisa evidenciam que 74% dos estados brasileiros disponibilizam informações sobre criminalidade nos sites oficiais dos órgãos de segurança pública. A maioria desses estados (70%) disponibiliza as informações sobre criminalidade em documentos do tipo texto (PDF ou HTML), mediante relatórios anuais, trimestrais e/ou mensais, atualizadas para o corrente ano, de forma abrangente, desagregando-as em nível de municípios. Conclui-se, portanto, que as informações sobre criminalidade disponibilizadas pelos sites oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros atendem parcialmente aos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação.

### Palavras-Chave

Administração pública. Lei de Acesso à Informação. Acesso à informação governamental. Dados abertos. Segurança pública. Criminalidade.

## 1. INTRODUÇÃO

A disponibilização de dados governamentais abertos permite sua utilização de acordo com a conveniência do interessado, possibilitando combinar e agregar valor a eles a fim de se obter a informação desejada. A aplicação da Lei de Acesso à Informação, vigente desde 2012 e que prevê o uso de dados governamentais abertos, requer do governo ações que promovam a disponibilização de informações de interesse público, produzidas ou custodiadas pelo próprio governo, de forma objetiva, transparente, clara e compreensível, independentemente de requerimentos, ressalvadas aquelas informações classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas, conforme o risco que sua divulgação proporciona à sociedade ou ao Estado.

Dentre as inúmeras informações e os diversos canais de divulgação que tratam o escopo da Lei de Acesso à Informação no contexto da segurança pública, destacam-se os indicadores de criminalidade e sua divulgação por intermédio dos sítios dos órgãos de segurança pública brasileiros. Com base na Lei de Acesso à Informação, os sítios oficiais dos órgãos e entidades públicas, responsáveis pela produção ou custódia de informações de interesse coletivo, configuram-se como meio obrigatório de divulgação destas informações.

Pelo interesse que as informações criminais despertam na sociedade, em geral, sua divulgação ocorre, normalmente, tanto por inter-

médio de organizações governamentais como também por intermédio de organizações não governamentais. Em muitos casos, podem se verificar inconsistências entre os indicadores divulgados por diferentes fontes, o que pode retratar cenários diversos para a mesma realidade. Muitas dessas disparidades podem estar relacionadas à metodologia de elaboração dos indicadores ou à classificação dada a diferentes naturezas de crimes. Contudo, a partir da premissa de que os depositários dos registros criminais são os órgãos de segurança pública, infere-se que os indicadores de criminalidade por eles produzidos devam atender plenamente aos requisitos da Lei de Acesso à Informação.

O presente artigo tem como finalidade analisar a disponibilização de informações sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros, em atendimento à Lei de Acesso à Informação. Especificamente, o estudo identifica a existência de informações disponibilizadas sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública, a periodicidade de divulgação, os respectivos formatos (abertos ou fechados), e o nível de abrangência no que se refere à área de ocorrência dos fatos.

A pesquisa que embasa o artigo caracteriza-se como de natureza exploratória, fundamentada a partir de levantamento bibliográfico e

documental com base na literatura da área, legislação pertinente e pesquisa aplicada aos sítios dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros. Os sítios pesquisados foram os da Secretária de Segurança Pública, Polícia Militar e Polícia Civil. Para cada estado e para o Distrito Federal, foram coletadas informações a partir de consulta direta nos sítios de cada um dos órgãos mencionados. Nessa consulta, buscou-se atender aos objetivos gerais e específicos do presente artigo com a resposta aos seguintes questionamentos: a) estão disponíveis no sítio eletrônico do órgão de segurança pública informações sobre criminalidade?; b) em quais estados brasileiros os órgãos de segurança pública publicam informações sobre criminalidade nos seus sítios eletrônicos?; c) qual é o formato (aberto ou fechado) das informações disponibilizadas pelos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros?; d) as informações disponibilizadas pelos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros abrangem fatos ocorridos em todo o estado analisado ou se limitam a parte desse estado?; e) qual o nível de desagregação das informações divulgadas?; f) qual a periodicidade de divulgação das informações disponibilizadas? A análise dos dados coletados contribuiu para traçar o cenário atual da divulgação de informações sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros à luz da Lei de Acesso à Informação.

O artigo foi estruturado a partir de cinco seções. Primeiramente, são discutidos os aspectos principais da Lei de Acesso à Informação, conceitos e classificações relacionadas ao uso dos dados governamentais abertos. Em seguida, discorre-se sobre os principais aspectos do panorama geral das informações divulgadas sobre

a criminalidade no Brasil a partir de categorias de crimes e os principais indicadores produzidos e divulgados pelos órgãos de segurança pública. Os resultados da pesquisa e as conclusões serão apresentados nas seções subsequentes a partir de análises das informações coletadas nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública estudados.

## 2. A Lei de Acesso à Informação e os Dados Abertos

### *2.1 Aspectos principais da Constituição Federal e da Lei de Acesso à Informação*

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para todos os brasileiros e trouxe grandes benefícios para a população. A partir daí, o Brasil avança para criar mecanismos legais e institucionais para aplicar plenamente os direitos advindos dessa Constituição.

No campo do acesso à informação, após a Constituição de 1988, várias medidas foram adotadas para promover e ampliar a divulgação de informações à sociedade. A última e mais marcante medida veio em 18 de novembro de 2011 com a aprovação da chamada Lei de Acesso à Informação – Lei n.º 12.527. Vinte e três anos depois da Constituição de 1988, buscou-se com a Lei de Acesso à Informação preencher uma lacuna importante para a sociedade. Neste momento, os seguintes artigos da Constituição foram regulamentados:

**Art. 5º – XXXIII** – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

**Art. 37** – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

*II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo;*

**Art. 216** – §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

A Constituição Federal estabeleceu o acesso à informação como um direito fundamental dos indivíduos e, ao publicar a Lei de Acesso à Informação (LAI), foi regulamentada a prática de divulgação de informações de interesse coletivo pelos órgãos públicos e suas autarquias, enfatizando a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

A publicação da LAI representa um importante avanço para a consolidação da democracia no Brasil. Por ter como princípio fundamental a transparência, e sendo a publicidade reforçada pela Constituição como um princípio basilar da Administração Pública, ela produziu grandes impactos na gestão pública e vem auxiliando os brasileiros nas ações de prevenção da corrupção no país, bem como de exigência de seus direitos, fortalecendo, assim, a capacidade dos cidadãos de participar de forma efetiva do processo de decisões que lhes afetam.

Contudo, a Lei de Acesso à Informação e os decretos advindos desta legislação ainda enfrentam enormes desafios. Seus artigos 5º, 6º e 8º estabelecem que:

**Art. 5º** É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

**Art. 6º** Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

*I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;*

*II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e*

*III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.*

**Art. 8º** É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Dentro desse contexto, as tecnologias de informação e comunicação evoluíram com a criação de novos canais para divulgação de informações e serviços públicos, com soluções tecnológicas convergentes com os preceitos legais instituídos pela normativa maior do País e com a Lei de Acesso à Informação. Recentemente criados, os portais da transparência atendem a essas expectativas legais e garantem um *locus* a mais para o controle social e para incentivo da participação cidadã nas questões referentes ao poder público e à sociedade brasileira.

Ainda no artigo 8º da LAI, o destaque a seguir prevê a disponibilização de informações de interesse público de forma aberta:

*II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;*

*III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.*

Os dados abertos constituem, pois, prerrogativa legal, que envolve conceitos próprios e configurações específicas no que se refere à disponibilização de informações públicas. Nesse contexto, o claro entendimento sobre essa abordagem é essencial para sua plena utilização e cumprimento da legislação que estabelece seu uso.

## **2.2. Dados Abertos**

Segundo o *World Wide Web Consortium*, dados governamentais abertos são:

A publicação e disseminação das informações do setor público na Web, compartilhadas em formato bruto e aberto, compreensíveis logi-

camente, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade (W3C, 2014).

Já segundo a fundação sem fins lucrativos *Open Knowledge Foundation*, o conceito de dados abertos pode ser definido como:

dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença (BRASIL, 2014).

Isto geralmente é satisfeito pela publicação dos dados em formato aberto e sob uma licença aberta. Ainda segundo este sítio, os dados abertos também são pautados por três “leis” e por oito princípios.

### **2.2.1. Pressupostos e princípios aplicados aos dados abertos governamentais**

O especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos, Eaves, propôs os seguintes pressupostos aplicadas aos dados abertos governamentais:

- a) Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
- b) Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- c) Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil (BRASIL, 2014).

Tais pressupostos foram chamados pelo autor como “leis”, que se entendem como basilares para a utilização do conceito de dados abertos governamentais.

Além desses pressupostos ou “leis”, em 2007, um grupo de trabalho de 30 pessoas reuniu-se na Califórnia, Estados Unidos da América, para definir os princípios dos dados abertos governamentais. Os oito princípios dos dados abertos governamentais, decorrentes do trabalho desse grupo foram os seguintes:

- a) **Completos.** Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a, documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
- b) **Primários.** Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
- c) **Atuais.** Os dados são disponibilizados o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
- d) **Acessíveis.** Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.
- e) **Processáveis por máquina.** Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
- f) **Acesso não discriminatório.** Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

g) **Formatos não proprietários.** Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.

h) **Livres de licenças.** Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos (BRASIL, 2014).

Contudo, apesar dos conceitos e configurações estudadas e apresentadas para os dados abertos governamentais, ainda pairam dúvidas sobre alguns aspectos desses dados, ditos abertos, antes que se possa assumir o pleno cumprimento da Lei de Acesso à Informação. O formato dos dados, não proprietários; o acesso não discriminatório e amplo para os mais variados propósitos; bem como o nível de granularidade dos dados divulgados parecem ainda não estar sendo observados de forma criteriosa ao estabelecido pela Lei de Acesso à Informação ou, pelo menos, não se verifica um entendimento homogêneo sobre os conceitos, características e configurações no que se refere aos dados abertos governamentais.

Nesse sentido, observam-se outros conceitos e classificações que surgem no contexto desse tema. Destaca-se, nesta discussão, a classificação apresentada por Berners-Lee (2010). O autor estabeleceu uma classificação para o formato dos dados abertos graduando-o por “estrelas”. Se o formato aberto do dado atender a todos os requisitos definidos para sua obtenção e manipulação o autor o classificou como cinco estrelas. No entanto, na classifi-

cação de Berners-Lee, o dado aberto pode ser caracterizado com classificação de uma estrela quando utiliza documentos sob licença aberta, independentemente de seu formato. A seguir são apresentadas as categorias estabelecidas por Berners-Lee para os dados abertos:

★☆☆☆☆ Disponível na web (qualquer formato), mas com uma licença aberta, a ser Open Data.

★★☆☆☆ Disponível como dados estruturados legíveis por máquina (por exemplo, o Excel em vez de digitalização da imagem de uma tabela)

★★★☆☆ Como na segunda estrela, além de formato não-proprietário (por exemplo CSV em vez de Excel)

★★★★☆ Todas as anteriores, além da utilização dos padrões abertos da W3C (RDF e SPARQL) para identificar as coisas, de modo que as pessoas podem apontar para o seu material.

★★★★★ Todas as anteriores, mais: vincular os seus dados com os dados de outras pessoas para fornecer o contexto (BERNERS-LEE, 2010, tradução nossa).

O governo brasileiro acata a classificação de Berners-Lee (2010), mas destaca que:

Se você está começando a abrir dados mire nas 3 estrelas. Publicar dados em CSV não requer conhecimento especializado. Este formato de arquivo pode ser gerado utilizando um editor de planilhas, como o LibreOffice Calc ou o MS Excel. Sonhe com o RDF mas publique primeiro em CSV (BRASIL, 2013).

Apesar de ainda controversos, os conceitos já estão vigentes na Lei de Acesso à Informação e, dentro do escopo legal, as informações de interesse público devem ser disponibilizadas. No que se refere às informações sobre criminalidade, sua disponibilidade também se enquadra aos pressupostos legais na medida em que atendem ao interesse público e não contrariam nenhum princípio legal.

### 3. INFORMAÇÕES SOBRE CRIMINALIDADE NO BRASIL

Atualmente, pensar em produção de conhecimento e gestão das informações reporta-nos às ferramentas de TI e às facilidades que estas apresentaram para a produção e gestão de conhecimento. Na segurança pública, isto não se daria de forma diferente: na década passada, os registros de fatos de defesa social eram manuais e era comum em uma ocorrência deparar-se com um policial equipado com prancheta e formulário, preenchendo manualmente os dados de uma ocorrência policial. Porém, com o advento da tecnologia, constata-se que foram criadas ferramentas para que os policiais possam registrar, de forma automática, os fatos de defesa social. Com o registro destes fatos de forma digital, é possível gerir vários aspectos e oferecer diversas informações sobre segurança pública, tanto para estratégias de gestão, operações policiais e inteligência policial, quanto para a sociedade em geral. É claro que algumas destas informações são protegidas e classificadas como sigilosas; porém, outras podem ser disponibilizadas à sociedade.

Para fins de análise criminal, geralmente, os crimes são divididos em duas categorias: crime contra a pessoa e crime contra o patri-

mônio. Configuram crime contra a pessoa, entre outros, os seguintes crimes: Homicídio Consumado; Homicídio Tentado; Sequestro e Cárcere Privado. Configura crime contra o patrimônio, entre outros, os seguintes crimes: Furto; Roubo; Latrocínio; Extorsão; Extorsão mediante sequestro.

Na categoria dos crimes contra a pessoa, o homicídio consumado é conceitualmente definido como tipo penal integralmente realizado. De acordo com o artigo 14, I do Código Penal (CP), diz-se consumado o crime quando nele se reúnem todos os elementos de sua definição legal. Especificamente, no homicídio, o tipo penal consiste em “matar alguém” (artigo 121 do CP); assim o crime restará consumado com a morte da vítima. Por outro lado, o crime tentado ocorre quando “iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente”, de acordo com o art. 14, II, do CP.

No que diz respeito a sequestro e cárcere privado, detalhados no capítulo dos crimes contra a liberdade individual, o art. 148 define: “Privar alguém de sua liberdade, mediante sequestro ou cárcere privado”, sendo sua punição determinada por características referentes à sua realização.

Quanto aos crimes contra o patrimônio, há que se definir, inicialmente, sua conceituação. Denomina-se patrimônio o complexo de direitos e obrigações pecuniariamente apreciáveis inerentes a uma pessoa. No patrimônio compreendem-se as coisas, os créditos e débitos, enfim todas as relações jurídicas de conteúdo econômico das quais participe a pessoa, ativa ou passivamente (GOMES, 2001). Define-se, portanto, como patrimônio de uma pessoa, os

bens, o poderio econômico, a universalidade de direitos que tenham expressão econômica para a pessoa.

O Código Penal Brasileiro, que trata dos crimes contra o patrimônio, define no artigo 155 o crime de furto como “subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa”. Em outras palavras “a tipificação do crime de furto materializa-se com a subtração da coisa móvel, pertencente a outrem, orientada pela intenção do agente do assenhoreamento, próprio ou de terceiro” (BITENCOURT, 2010).

Quando o crime contra o patrimônio é de maior complexidade, comprometendo a integridade física ou psíquica da vítima, passa a ser denominado de roubo. Esse é definido, no artigo 157 do CP, por “subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência: pena – reclusão, de quatro a dez anos, e multa”. Trata-se, portanto, de crime contra o patrimônio de maior complexidade.

O latrocínio, por sua vez, ocorre quando o roubo é seguido de morte. Só se caracteriza quando a violência é usada para a consumação do roubo, causando a morte da vítima, detalhado no CP no artigo 157, sendo esse tipo de crime previsto no rol taxativo dos crimes hediondos (artigo 1º, II, da lei nº 8.072 de 1990).

O crime de extorsão, previsto no art. 158, é definido como “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter para si ou para outrem indevida vanta-

gem econômica, a fazer, tolerar que se faça ou deixar fazer alguma coisa”, com pena prevista de reclusão, de quatro a dez anos, e multa.

Por fim, o crime de extorsão mediante sequestro, disposto no art. 159, é definido como “Sequestrar (privar a sua liberdade; impedir a sua locomoção) pessoa com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem (somente a econômica), como condição (não causar nenhum mal a ela) ou preço do resgate (vantagem em troca da liberdade da vítima)”, com pena de reclusão de oito a 15 anos.

### ***3.1. Informações sobre criminalidade no âmbito Nacional e dos Estados Brasileiros***

Em 04 de julho de 2012, foi sancionada a Lei Federal n.º 12.681 que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP). O SINESP tem como objetivo o armazenamento e a integração dos dados e informações de segurança pública, como ocorrências criminais, registro de armas de fogo, entrada e saída de estrangeiros, pessoas desaparecidas, sistema prisional, condenações, penas, mandados de prisão, além da repressão à produção, fabricação e tráfico de crack e outras drogas, bem como apreensão de drogas ilícitas.

Em resumo, determinou-se que o sistema fosse integrado pela União e por governos estaduais e, para que todos os estados fiquem forçados a enviar os dados, garantindo sua obtenção, a lei diz, em seu artigo 3º § 2, que:

o integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp não poderá receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de seguran-

ça pública e do sistema prisional, na forma do regulamento (BRASIL, 2012).

Em atendimento a esta demanda foi criado o portal SINESP<sup>1</sup>. Neste portal, é possível ter informações sobre crimes contra pessoas e crimes contra o patrimônio, a saber: Furto de veículos; Roubo de veículos; Roubo seguido de morte (latrocínio); Estupro; Homicídios dolosos; Lesões corporais seguidos de morte.

O Art. 144 da Constituição de 1988 ressalta que “a segurança pública é um dever do estado”. Assim, cabe ao estado cuidar e salvaguardar as informações de segurança pública. Isto é normalmente realizado através das unidades operacionais de polícias (seja civil, militar ou do corpo de bombeiro militar). Com a expansão do uso dos computadores, da internet e das ferramentas de tecnologia da comunicação e informação, espera-se que a gestão destes dados e informações seja feita de forma digital. Através da tecnologia, é possível consolidar os dados das unidades operacionais em dados municipais, estaduais e federais. O trabalho de coleta e análise de dados de segurança pública é de fundamental importância para estabelecer políticas públicas na área de segurança pública, bem como balizar o desenho e o diagnóstico para distribuição de recursos entre os estados e municípios.

Com o advento da LAI e da Lei Federal n.º 12.681 os estados tornam-se obrigados a divulgar os dados de criminalidade e a enviar estes dados para integrar as informações do SINESP. Para tal, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) investe na qualificação das

fontes de informação em âmbito nacional, estadual e municipal, assim como na melhoria das condições de trabalho para a realização de análises criminais.

#### 4. RESULTADOS DA PESQUISA

Em busca de dirimir os questionamentos iniciais deste artigo, a pesquisa foi aplicada entre os dias 20 e 28 de abril de 2014 nos sítios dos órgãos de segurança pública dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Para tanto, foram estudados os sítios das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e das Polícias Militar e Civil. Os sítios das polícias foram observados pelo fato de serem estes órgãos responsáveis pelos registros das principais ocorrências de criminalidade no Brasil e

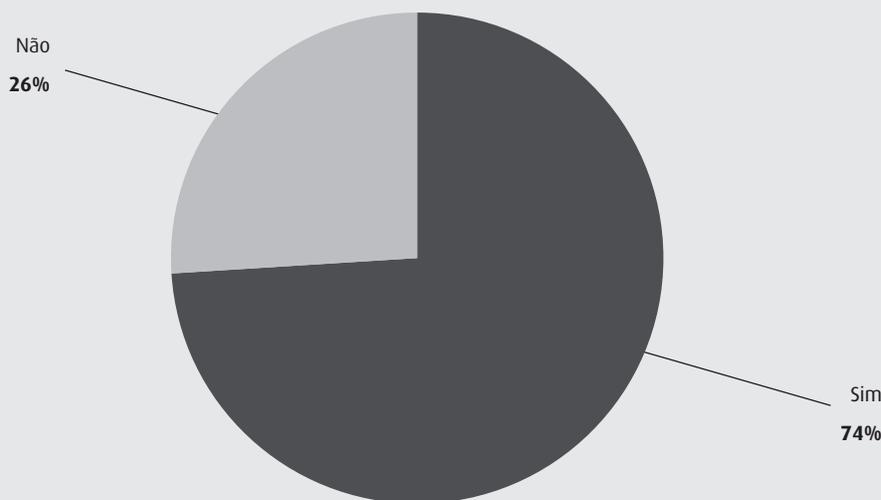
os das Secretarias de Segurança Pública pelo entendimento deste órgão como integrador das informações.

A análise dos resultados da pesquisa foi estruturada segundo os aspectos de: a) disponibilização das informações criminais nos sítios de segurança pública; b) granularidade, formato, abrangência e periodicidade das informações disponibilizadas.

##### 4.1 A disponibilização das informações criminais nos sítios de segurança pública

Os dados apurados na pesquisa mostram que, dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, a maioria deles (74%) disponibiliza dados de criminalidade nos sítios de segurança pública. A exceção dá-se em sete estados localizados

Gráfico 1 - Quantitativo de estados que disponibilizam dados de criminalidade em sítios de segurança pública.



Fonte: elaboração própria.

nas regiões norte e nordeste do País, a saber: Amapá, Roraima, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Acre (Gráfico 1).

Além disso, verifica-se que, daqueles estados que disponibilizam dados sobre criminalidade, a sua totalidade o faz nos sítios da secretaria de segurança pública, sendo que alguns deles também o fazem em outras instituições. Observa-se, por exemplo, que os estados do Rio de Janeiro e de Goiás também disponibilizam dados de segurança pública no sítio da Polícia Militar, enquanto que o estado do Mato Grosso no sítio da Polícia Civil. Diferentemente dos demais, o estado do Mato Grosso do Sul é o único que disponibiliza tais dados nos sítios das três instituições de segurança pública.

Tal constatação aponta que, apesar da LAI prever a disponibilização dos dados por parte dos órgãos públicos, nem todos os estados o fazem de forma espontânea. Não significa, evidentemente, que se o cidadão necessitar de tais informações o estado não irá fornecer, mas sim que o cidadão terá que solicitá-la. Tal fato contraria de certa forma a LAI, que no artigo 8º afirma que:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2012).

#### ***4.2 Aspectos de granularidade, formato, abrangência e periodicidade das informações disponibilizadas.***

A informação sobre segurança pública é insumo básico para o diagnóstico, desenho e avaliação de políticas. A forma como são pro-

duzidas, organizadas, disponibilizadas e utilizadas determina, evidentemente, a natureza e efetividade das atividades desenvolvidas (BEATO, 2012). O autor destaca que “modernos sistemas de gestão na segurança pública têm como base a utilização intensiva de informações para fins de planejamento e desenvolvimento de estratégias, bem como para monitoração e avaliação de resultados” (Idem, p. 196). Para tanto, há que se considerar pontos importantes sobre a forma de disponibilização dos dados, como granularidade, formato, abrangência e periodicidade.

Analisando o levantamento nos estados que disponibilizam dados de criminalidade, verificou-se que todos eles o fazem de forma abrangente para a sociedade, ou seja, detalhando tais informações em nível municipal, sendo que, em alguns casos, esses são também disponibilizados de forma macro, geralmente apresentados segundo Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e/ou Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Observa-se ainda, de maneira mais incipiente, que apenas em alguns estados são disponibilizados dados para as capitais, desagregados em nível de bairros. Tal fato significa que dificilmente a sociedade conseguirá informações nesses sítios que possibilitem conhecer a realidade dos dados de criminalidade no seu bairro ou na sua vizinhança.

Há que se considerar a necessidade de maior detalhamento espacial dos dados. Com o objetivo de propiciar o monitoramento da evolução das tendências criminais no estado de São Paulo, a secretaria de segurança pública, numa iniciativa pioneira, disponibiliza mensalmente dados estatísticos por estado, área,

município e unidade policial (delegacia). Tais informações são utilizadas para retratar a situação da segurança pública e permitir o planejamento de ações policiais e de investimentos no setor, bem como, de forma transparente, fazer com que a população possa entender e atuar em conjunto com o estado, seja através das associações de bairro ou pelos Conselhos Comunitários de Segurança.

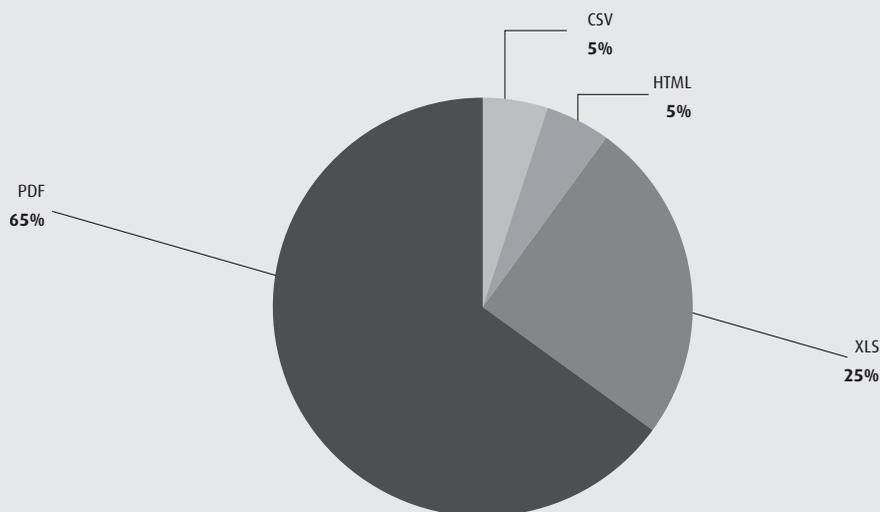
No que se refere ao formato de disponibilização dos dados, observa-se que a LAI regulamentou o direito dos cidadãos a demandar informações produzidas e/ou guardadas pelos governos, relatando no seu artigo 8º o dever que as entidades governamentais têm de publicar dados abertos. Neste artigo, no parágrafo

3º, item II é exposto que os dados disponibilizados nos sítios oficiais devem:

Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (BRASIL, 2011).

Com a finalidade de constatar se os estados obedecem aos requisitos impostos pela LAI, foram analisados os formatos eletrônicos de disponibilização dos dados nos sítios das instituições de segurança. É possível dizer que a maior parte desses (70%) o faz em documentos do tipo texto (PDF ou HTML). Dos demais estados, cinco deles (25%) utilizam o formato XLS e apenas um disponibiliza os dados em CSV (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Demonstrativo dos formatos em que os dados de criminalidade são disponibilizados nos sítios de segurança pública**



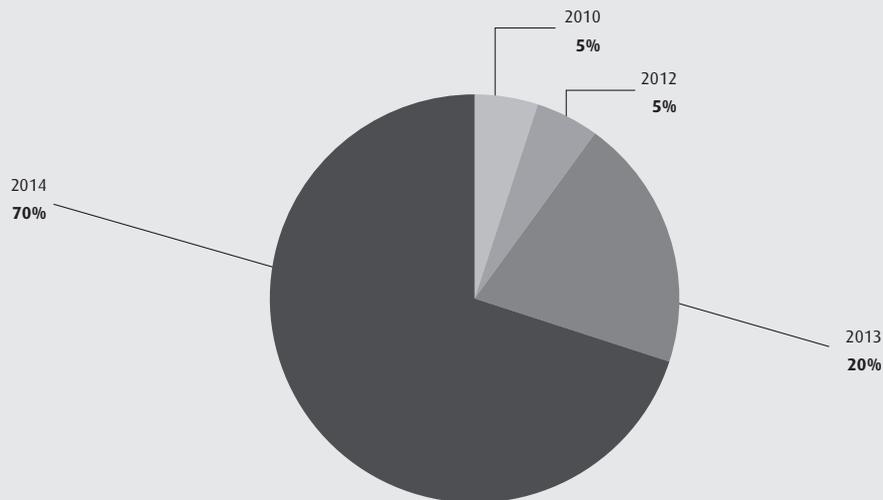
Fonte: elaboração própria.

Tomando como referência a definição de abertura de dados concebida por Berners-Lee (2010), é possível constatar que, de forma geral, todos os estados que disponibilizam dados de criminalidade o fazem de forma aberta, uma vez que utilizam documentos sob licença aberta (independentemente de seu formato). Entretanto, considerando o atendimento de alguns requisitos definidos pelo autor para sua obtenção e manipulação, detalhado em seção anterior, observa-se algumas especificidades que possibilitam estabelecer uma comparação relativa entre os estados. O Rio Grande do Sul, destacadamente dentre os demais, tem a melhor classificação – três estrelas –, enquanto que Distrito Federal, Ceará, Minas Gerais, Rio

de Janeiro e São Paulo classificam-se com duas estrelas. Todos os demais encontram-se classificados com apenas uma estrela. Ressalta-se, como relatado na sessão 2, que o governo brasileiro recomenda a disponibilização dos dados no formato indicado como três estrelas.

Analisando a periodicidade dos dados disponibilizados, o levantamento realizado revela que os dados criminais são apresentados em relatórios anuais, trimestrais e/ou mensais, sendo que, na maioria deles (70%), verificou-se a disponibilização de dados para o ano em curso, ou seja, 2014 (Gráfico 3). Esses se encontram localizados em todas as grandes regiões brasileiras, com exceção da Norte. Em seguida,

**Gráfico 3 - Demonstrativo do ano em que os dados de criminalidade estão disponíveis nos sítios de segurança pública**



Fonte: elaboração própria.

apontam-se aqueles com dados referentes ao ano anterior, ou seja, 2013, sendo eles: Distrito Federal, Paraíba, Pará e Paraná. Com informações menos atualizadas, encontram-se os estados do Amazonas e Rondônia, em que os últimos dados disponibilizados referem-se aos anos de 2012 e 2010, respectivamente.

## 5. CONCLUSÕES

Os resultados da pesquisa evidenciam que 74% dos estados brasileiros disponibilizam informações sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública. A maioria desses estados (70%) disponibiliza as informações sobre criminalidade em documentos do tipo texto (PDF ou HTML), mediante relatórios anuais, trimestrais e/ou mensais, atualizadas para o corrente ano, de forma abrangente, desagregando-as em nível de municípios. Conclui-se, portanto, que as informações sobre criminalidade disponibilizadas pelos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros atendem parcialmente aos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação.

Ao se analisar o resultado da pesquisa considerando-se os pressupostos básicos da Lei de Acesso à Informação, os oito princípios dos dados abertos governamentais e o nível de maturidade de dados abertos de Berners-Lee, acatados pelo governo brasileiro, conclui-se que, no que se refere à divulgação das informações de interesse público sobre os dados de criminalidade, nem todos os estados brasileiros asseguraram o pleno cumprimento de todos os pressupostos legais e configurações previstas para os dados abertos governamentais na perspectiva do governo brasileiro.

Os estados, em geral, disponibilizam informações sobre criminalidade em nível de abrangência macro, ou seja, consolidados em números gerais para o próprio estado e desagregados por municípios. Contudo, a exemplo do Estado de São Paulo, verifica-se que é possível uma granularidade maior para essas informações, em nível de unidade policial. Porém, não há a possibilidade de se buscar informações sobre criminalidade por bairro. Isto faz com que o cidadão saiba que o número de homicídios tem aumentado ou diminuído no seu estado ou município, mas não o número de homicídios em torno do seu local de convívio (seja moradia, trabalho ou lazer).

No que se refere ao formato dos dados, tanto no âmbito nacional (portal do SINESP) quanto no âmbito estadual, os dados são disponibilizados em formato aberto, uma vez que utilizam documentos com licença aberta, atendendo *a priori* às determinações legais, mesmo que em PDF. Entretanto, na perspectiva da classificação da maturidade dos dados abertos governamentais de Berners-Lee (2010), o formato PDF (presente em 65% dos estados analisados) representa o nível mais básico (uma estrela) e não atende às recomendações do próprio governo brasileiro (três estrelas). O formato em que as informações sobre criminalidade são apresentadas em sua grande maioria (PDF – uma estrela) dificulta o cruzamento de informações com outras bases de dados, seja com a saúde ou com a educação ou com fonte próprias de informação, limitando, muitas vezes sua utilização e manipulação.

No que se refere à periodicidade das informações disponibilizadas e sua atualização nos estados brasileiros, observa-se que aquelas referentes à criminalidade encontram-se, em geral,

atualizadas, porém verificam-se divergências entre as informações estaduais e federais no que tange aos números apresentados, denotando desatualização nas bases de dados. Por exemplo, pode-se observar a informação da quantidade de homicídios dolosos no estado do Rio Grande do Sul em um determinado ano, atualizada mensalmente para o ano de 2014. No portal do SINESP, acerca da mesma informação, não há, ainda, informações referentes ao ano de 2013.

Com isto, conclui-se que, no âmbito da segurança pública, apesar de se ter constatado a existência de informações sobre criminalidade em mais de 70% dos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros, ainda não se tem uma plena abertura desses dados, considerando-se os pressupostos básicos da Lei de Acesso à Informação, os oito princípios dos dados abertos governamentais e do nível de maturidade de dados abertos de Berners-Lee, acatados pelo governo brasileiro.

- 
1. O portal SINESP pode ser acessado pelo endereço [www.sinesp.gov.br](http://www.sinesp.gov.br).

## Referências bibliográficas

BEATO, Cláudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BERNERS-LEE, Tim. **Is your Linked Open Data 5 Star?** 2010. Disponível em: < <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>>. Acesso em 04 abr. 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado do direito penal: parte especial 3**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 477p.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Texto compilado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Texto compilado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8072.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8072.htm#art9)>. Acesso em: 01 mai. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada e divulgada em 05 oct. 1988. Rio de Janeiro, 1998.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da

Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. Lei n.12.681, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nos 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BRASIL, Governo Federal. Portal de dados abertos. 2014. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dados-abertos/>>. Acesso em: 04 abr. 2014

BRASIL, Governo Federal. Portal de dados abertos. 18 Jan. 2013. Disponível em: <<http://dados.gov.br/noticia/maturidade-em-dados-abertos-entenda-as-5-estrelas/>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 18ª Edição. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2001.

W3C, PUBLISHING GOVERNMENT DATA. 2014. Disponível em: <<http://www.w3.org/TR/gov-data/>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

# Informações sobre criminalidade no Brasil sob a ótica dos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação

Gerda Graciela Rodrigues de Oliveira, Simone Cristina Duffloth e Cláudia Júlia Guimarães Horta

## Resumen

**Informaciones sobre delincuencia en Brasil bajo la óptica de los presupuestos de los datos abiertos gubernamentales y de la ley de acceso a la información**

*El presente artículo tiene como objetivo analizar la facilitación de informaciones sobre delincuencia en los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública de los estados brasileños, en atención a los presupuestos de los datos abiertos gubernamentales y de la Ley de acceso a la información. Específicamente, el estudio identifica la existencia de informaciones sobre delincuencia abastecidas en los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública, periodicidad de divulgación, respectivos formatos y nivel de amplitud, en lo que se refiere al área de acaecimiento de los hechos. La investigación se caracteriza como de naturaleza exploratoria, fundamentada a partir de una recopilación bibliográfica y documental con base en la literatura del área, la legislación pertinente e investigación aplicada a los sitios de los órganos de seguridad pública de los 26 estados brasileños y Distrito Federal. Los resultados de la indagación evidencian que el 74% de los estados brasileños facilitan informaciones sobre delincuencia en los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública. La mayoría de esos estados (70%) pone a disposición las informaciones sobre delincuencia en documentos de tipo texto (PDF o HTML), mediante informes anuales, trimestrales y/o mensuales, actualizadas para el año corriente, de forma amplia, desagregándolas en el nivel de municipios. Se concluye, por lo tanto, que las informaciones sobre delincuencia facilitadas por los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública de los estados brasileños responden parcialmente a los presupuestos de los datos abiertos gubernamentales y de la Ley de acceso a la información.*

**Palabras clave:** Administración Pública. Ley de Acceso a la Información. Acceso a la información gubernamental. Datos abiertos. Seguridad pública. Delincuencia.

## Abstract

**Data on crime in Brazil from the perspective of open government data and the access to information act**

*This paper presents an analysis of crime data made available on the official websites of Brazilian public safety bodies operating on the state level. This is in compliance with both the requirement for open government data and the Access to Information Act. More specifically, this study identified the existing crime information made available on the official websites of public safety bodies, including frequency of release, formats, and extension relative to all the areas where crimes were committed. This was an exploratory investigation based on specially selected bibliography and documents chosen from the literature in this field, the applicable laws and research applied to the analysis of the websites of public safety bodies in the 26 Brazilian states and the Federal District. The results of this study revealed that 74% of Brazilian states make crime data available on the official websites of their respective public safety bodies. Most states (70%) release these data in text-based form (PDF or HTML files) in yearly, quarterly and/or monthly reports, which are updated to the current year, including both overall and city-specific information. The conclusion was that crime data made available on the official websites of Brazilian state public safety bodies were in partial compliance with open government data requirements or the Access to Information Act.*

**Keywords:** Public management. Access to Information Act. Access to government data. Open data. Public safety. Crime.

**Data de recebimento:** 04/05/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014



# Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN

**Caio César Gabriel e Silva**

*Graduado em História-Licenciatura pela UFRN. Possui mestrado em Estudos Urbanos e Regionais pela mesma instituição de ensino. Especializando em Ciências Criminais pela PUC-Minas e graduando em Direito pela UERN. Possui experiência na docência superior, com passagem pelo departamento de História da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, bem como lecionou Gestão Pública e Gestão Ambiental em instituições privadas de ensino superior. Atualmente é professor do Departamento de Gestão em Políticas Públicas pela UERN.*

 [ccges@hotmail.com](mailto:ccges@hotmail.com)

## Resumo

*O Nossa Senhora da Apresentação, situado na região administrativa Norte da cidade de Natal, é considerado um bairro periférico. Possui extensões territoriais e demográficas significativas, sendo considerado o maior bairro da capital e de sua Região Metropolitana. O bairro constitui-se como um espaço urbano que concentra sérios contrastes sociais, econômicos e estruturais, que passam a ser externados através de problemas locais, como o da violência, fazendo com que o bairro estatisticamente ocupe a liderança nas taxas de homicídios da capital. O presente trabalho, partindo da análise empírica de três espaços distintos no interior do bairro, tem como objetivo principal analisar como os atores sociais que compõem o cotidiano do Nossa Senhora da Apresentação tecem a imagem do bairro por meio das percepções da segregação e da violência, uma vez que estas duas não são dissociadas no discurso dos moradores. O trabalho traz como principal contribuição a análise dos impactos desses olhares, que ficam evidentes na formação de estigmas sociais reproduzidos no interior do bairro, na fragmentação do tecido social e espacial e na formação de espaços pobres e elitizados no interior da comunidade abordada, confirmando a hipótese de que estamos diante de uma Nova Periferia urbana.*

## Palavras-Chave

*Percepções. Violência. Segregação. Periferia.*

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz como objeto de análise o Bairro Nossa Senhora da Apresentação, situado na região administrativa Norte da cidade de Natal, estado do Rio Grande do Norte. Formado na década de 1970, o bairro teve seu escopo de origem atrelada às políticas habitacionais empreendidas durante o Regime Militar Brasileiro (1964 - 1985), que por sua vez foram financiadas via instituições públicas de provimento da casa própria, como a Companhia da Habitação (COHAB), subordinada ao Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>1</sup>.

O bairro Nossa Senhora da Apresentação é considerado uma periferia aos moldes tradicionais da análise do espaço urbano que, entre tantas peculiaridades, se destaca pelas consideráveis extensões territoriais e demográficas, sendo apontado estatisticamente, nesses aspectos, como o maior bairro da capital e de sua Região Metropolitana. Em virtude do crescimento da malha urbana desordenada (entre conjuntos habitacionais de médio porte que agregam uma classe média do bairro, loteamentos irregulares e assentamentos precários que concentram as populações mais pobres), bem como do aumento substancial de sua população experimentado nos últimos dez anos, em descompasso com a atenção do poder público e a fragilidade do desenrolar de políticas sociais setorializadas, o bairro apresenta severos

contrastes sociais, econômicos e estruturais internos, como uma espécie de cópia das desigualdades estruturais e sociais do macro espaço da cidade. Somado a tantos outros dilemas, esses problemas passam a mostrar a sua face mais nua através de convulsões sociais locais, como a violência, uma vez que o bairro vem concentrando as maiores taxas de homicídios da cidade nos últimos anos.

Partindo dessa premissa, o estudo lança uma abordagem analítica crítica sobre como a população do Nossa Senhora da Apresentação tece a imagem do bairro por meio das percepções de duas importantes variáveis: a segregação e a violência. A constituição da imagem, dos discursos e da fomentação de uma cartografia imagética do espaço em estudo mostram-se como elementos fundamentais para a formação de estigmas interiores à comunidade, para a fragmentação do tecido social e espacial e para a formação de espaços pobres e elitizados no seio do bairro, bem como se constituiu como um fator decisivo para o norteamo de políticas de segurança pública em nível local.

Para tanto, a entrevista dos principais atores sociais do bairro – como lideranças comunitárias, presidentes de associações de moradores, grupos de jovens e tantos outros – mostrou-se uma ferramenta de fundamental importância metodológica, evidentemente, aliada às análises de fontes primárias, como dados estatísticos e informações

**Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN**

*Caito César Gabriel e Silva*

oficiais das principais instituições de prestação de serviços públicos, como a Secretária de Segurança Pública e Defesa Social, Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente e as Secretarias de Habitação. Daí, o método da *triangulação* se mostrou como o norteador de toda a pesquisa<sup>2</sup>.

Por fim, apresentada uma diversidade complexa da constituição socioespacial do bairro, optamos por tomar como estudo de caso três localidades específicas no seio da comunidade: um conjunto habitacional (Parque dos Coqueiros, que agrega boa parte da classe média do bairro), um loteamento irregular (Jardim Progresso, formado por meio de invasões clandestinas e onde hoje se concentra as camadas sociais mais pobres do bairro) e um loteamento de transição (Vale Dourado, que já foi loteamento irregular, mas que hoje passa por um constante processo de valorização imobiliária e readequação urbana). A análise específica dessas três localidades leva-nos à conclusão de que o bairro apresenta aspectos claros de fragmentação do tecido social e espacial a partir da formação de espaços de pobreza e elitização no seu interior, assim evidenciando que estamos diante de uma periferia urbana com nova roupagem.

### 1. O “trabalhador” e o “cabra de pêia”: a figura do criminoso e do crime em meio às narrativas dos moradores do Bairro Nossa Senhora da Apresentação.

Ao iniciarmos a pesquisa de campo, especialmente trabalhando as entrevistas relacionadas à análise do espaço, concluímos de imediato que essa pesquisa seria apenas a *ponta do iceberg* como viés acadêmico de compreensão do Nossa Senhora da Apresentação<sup>3</sup>.

Essa conclusão sumária e parcial levou-nos a atentar que as narrativas de violência são aliçadas na questão espacial. Neste sentido, vimos o quão complexo é o bairro no sentido de sua formação: as crônicas e percepções acerca da violência também são poliédricas, multifacetadas e diversificadas, impedindo, assim, tratarmos o bairro sob uma perspectiva generalista, subjetiva e homogênea.

Essas crônicas não obedecem a um padrão específico e linear e, geralmente, tornavam-se mais intensas em algumas localidades e menos presentes em outras. No entanto, na maioria dos relatos, há sempre um sentimento de vitimização, em que as pessoas expõem a violência como um problema alheio, do *outro*<sup>4</sup>, violência esta que, na percepção dos moradores do bairro, é geralmente protagonizada por gangues juvenis que “se matam” pela disputa territorial do tráfico de drogas local, sendo estes também os causadores dos roubos e furtos na região:

*Aqui é tranquilo de se morar. Só que às vezes vem gente safada mexer com o trabalhador. Já fui importunado (assaltado) três vezes aqui. Mas acho que não é gente daqui, apesar de que essas safadezas hoje é um problema de todo o Brasil, concorda comigo? (Aposentado e Comerciante, 65 anos, há 10 anos mora no Bairro Vila Paraíso).*

Podemos observar na fala do aposentado algumas peculiaridades. A primeira diz respeito à dimensão da produção da insegurança local, posta pelo entrevistado como um elemento não restrito aos limites espaciais do bairro, mas como um problema generalizado em todo o país. A percepção do comerciante sobre a questão foi considerada típica no local, pois o fato de ser comerciante lhe exige um olhar diferen-

ciado acerca da violência local, visto que, em sua percepção, a questão é um problema unicamente relacionado à eficácia da segurança pública. Esta, por sua vez, traduz-se em aspectos concretos, como a presença de uma viatura policial passando constantemente na rua ou a presença de um maior efetivo policial na comunidade. A segunda peculiaridade remete-nos à formação de duas categorias presentes no discurso do entrevistado: a “gente safada” (“bandido”) e o “trabalhador”. Aqui é interessante trazer à tona a abordagem de Feltran (2011) acerca dessa divisão. Para este autor, essas categorizações giram em torno da formação do *mundo do crime*, cuja caracterização, de acordo com o autor, é a sua regência por “meio de um conjunto de códigos sociais, sociabilidades, relações objetivas e discursivas que se estabelecem no âmbito de negócios ilícitos” (FELTRAN, 2011, p. 19), o que se contrapõe diretamente ao mundo do trabalhador. Nessa perspectiva do autor, há uma clivagem, uma fronteira entre esses dois âmbitos, fronteiras que se constituem como “espaços de disputas pelos sentidos do que é legítimo social e publicamente” (FELTRAN, 2011, p. 91).

Quando o entrevistado menciona a “gente safada”, podemos presumir que estas são pessoas que não fazem parte de seu ciclo social nem de seu âmbito comunitário; trata-se simplesmente do criminoso, que está circunscrito ao mundo do crime ao qual Feltran (2011) se refere. Nessa perspectiva, o crime é um sinal de degradação moral: o mundo do crime é completamente avesso ao mundo do trabalhador e a sua prática não tem relação alguma com as conjunturas socioespaciais locais, que nos levam a entender que esta é uma alternativa de vida escolhida; ou seja, há uma conotação moralista em relação àqueles que se inserem nesse mundo.

O uso dessa polarização para distinguir quem é ou não “criminoso” é muito corriqueira no bairro e foi notada com frequência durante os depoimentos dos moradores, independentemente de seu local de moradia. A categorização de “bandidos” e “trabalhadores” também aparece sob outras denominações: entre elas, as mais comuns são “pais de família” e “cabras de pêia”. Notamos aqui a conotação do âmbito familiar como um dos pilares para a manutenção do indivíduo nos espaços legalizados. Tal perspectiva sugere uma visão sequencial dessa polarização entre os moradores, ou seja, se o indivíduo tem família, especialmente no sentido de ser o principal gerador da renda, necessariamente a ele é lançada a responsabilidade de estar ocupado em trabalhos legalizados – admitindo-se também os “biscates” –, jamais o crime podendo ser considerado alguma forma de sustento legal<sup>5</sup>.

Feltran (2008), em um dos seus trabalhos sobre a periferia paulistana, em especial o distrito de Sapopemba, mostra que essa categorização entre bandidos e trabalhadores é muito comum e atenta para o fato do surgimento de uma nova camada social naquele tecido urbano. Essa nova camada é formada por jovens que nasceram e cresceram na região a partir da década de 1990 e já encontraram uma crise nos espaços do trabalho, da família, da religião e do projeto de mobilidade. Para esses jovens,

o projeto de ascensão do grupo familiar, especialmente centrada no modelo operário do trabalho estável, não é sequer pensável. Esta geração não é mais, tampouco, migrante ou católica como a anterior (FELTRAN, 2008, p. 3).

As gerações antecessoras desses jovens são formadas pelas primeiras pessoas que chegaram ao distrito de Sapopemba durante os anos 1970, em pleno regime militar. A maioria estava empregada nos parques industriais do ABC paulista – encontrando ali enormes dificuldades estruturais para a constituição de uma moradia digna – e acabou enxergando no campo do trabalho formal um viés para a inserção na militância local, uma vez que a condição de “trabalhador” poderia lhes garantir a chegada de serviços básicos como água encanada, eletricidade e esgotamento sanitário.

A análise do referido autor sobre a periferia paulista pode nos fornecer elementos substanciais para a observação do bairro Nossa Senhora da Apresentação<sup>6</sup>, como a frequência da categorização bipolar entre “pais de famílias” e “cabras de péia”. Essa dualização social interna é vista com mais frequência pelos moradores que residem no bairro há mais tempo, ou seja, cerca de dez a vinte anos. Os relatos desses moradores são de suma importância para a constituição de um discurso imagético acerca do bairro, pois esse período de tempo corresponde justamente ao período de formação do bairro, que retroage às primeiras ondas de ocupações, sejam elas por invasão, por loteamentos ou pela compra de residência via empreendimentos imobiliários:

*Saí do interior e fui pra São Paulo. Fui morar lá porque, quando você é jovem, tem aquela questão de emprego, o irmão mais velho foi primeiro, aí depois foi levando outro, e depois outro. Aí fiquei certo tempo, e lá casei e depois voltei. Voltei pra Natal devido à questão da violência que era demais, a vida era muito corrida, você ia levar um filho na escola e não sabia o que ia acontecer. Aqui também é, mas é mais maleável do que*

*São Paulo. Assim que voltei já vim morar aqui, comprei um terreno e construí uma casa. Escolhi o Vale Dourado porque já tinha outras pessoas da família, irmãos e outros. Aí decidimos ficar todos juntos um dos outros. Quando cheguei aqui não tinha calçamento, tudo era muito areia, tudo muito imundo, não tinha casa, era muita granja. Quando eu cheguei não era Vale Dourado, era o loteamento Santarém. Meu irmão era o presidente do conselho comunitário, e tudo o que meu irmão reivindicava ia pra Santarém conjunto (Representante Comunitária, 51 anos, há 22 anos mora no bairro Vale Dourado).*

Em uma primeira análise desse discurso, é notável que os depoimentos dessa “vanguarda” do bairro são mais sensíveis às modificações nas estruturas da pirâmide socioeconômica local e da modificação do espaço, seja por meio da disposição residencial ou pelas condições da estrutura urbana local.

Essa antiga geração foi a mais comprometida com as lutas locais em busca de melhorias para o provimento de condições salubres de moradias, em que se tinha como principal pauta de reivindicação a implantação de asfalto, energia elétrica, água encanada, transporte público e serviços básicos de saúde.

O relato supracitado da representante comunitária (“Neide”)<sup>7</sup> não é um caso atípico. A trajetória de vida dos moradores do bairro sempre tem como ponto de partida a saída do interior do Estado para a capital, em busca de oportunidades de empregos ou qualquer outra forma de aquisição de renda<sup>8</sup>. Primeiramente, Neide migra em direção ao estado de São Paulo. A sua ida para a capital paulista, ocorrida ainda

nos anos 1970, está relacionada ao surto econômico brasileiro vivenciado durante o regime militar, denominado na historiografia como “Milagre Econômico Brasileiro”, que acarretou em uma onda migratória da região Nordeste em direção ao Sudeste do país, experimentada desde o decênio anterior<sup>9</sup>. A promessa de um emprego formalizado e de melhores condições de vida para os filhos em uma capital urbanizada, que provavelmente lhe ofertaria todas as condições de acesso aos serviços públicos, logo se mostrara uma alternativa de vida frustrante em virtude da não adaptação em um lugar “grande e violento”<sup>10</sup>.

Após o retorno a seu local de origem, o dinheiro poupado durante os anos de trabalho na capital paulista lhe conferiu a possibilidade de compra de um terreno na Zona Norte de Natal, especificamente no Vale Dourado<sup>11</sup>.

Como relatado, a chegada ao local era facilitada pela presença de uma rede social (família) já existente e que já se consolidara na região. Durante os primeiros anos havia muitas dificuldades, devido à ausência de toda e qualquer infraestrutura. As características rurais (“era tudo granja”) do local escolhido para morar limitavam ainda mais qualquer possibilidade de chegada de recursos públicos. Vem desse contexto a luta por melhorias no bairro através de sua inserção em movimentos locais.

A trajetória vivenciada, como a de Neide, é particular aos moradores mais antigos do bairro. Há indícios suficientes para afirmarmos que as gerações mais recentes já vivem em condições relativamente diferentes, quando nos referimos à infraestrutura e sociabilidade, do

que as dos seus pais ou avós quando chegaram no Vale Dourado. A luta ainda continua, mas não na mesma intensidade dos anos de chegada ao bairro. Os jovens já não militam tanto quanto seus antecessores, pois seus projetos futuros agora estão inseridos em um novo contexto social, econômico e político do bairro. Talvez surja daí a contraposição das categorias “pai de família” e “cabra de péia”, em que o primeiro está ligado mais frequentemente à visão dos moradores mais antigos, referindo-se às pessoas que têm ocupações no mercado de trabalho atual, sejam elas formais ou não. Já a segunda categoria parece nos remeter a essa nova geração, a uma parcela da juventude do bairro que nasceu cresceu na região, mas sob uma nova roupagem.

## 2. “A bandidagem é lá de baixo”: os espaços das narrativas do crime e da segregação

Essa dualização através da perspectiva do trabalho é presente em todos os discursos que permeiam a construção de um mapa imaginário do bairro. A questão do crime e da violência acaba por ganhar uma conotação de conflito também espacializado e, na perspectiva dos moradores do Nossa Senhora da Apresentação, a predominância de um desses dois grupos em quaisquer locais dali pode ser primordial para a constituição de um Nossa Senhora da Apresentação imaginado ou real, violento ou pacífico. As consequências da espacialização por meio da bipolarização social é irrefutavelmente uma fragmentação do tecido urbano, assim como também social:

*Os problemas que acontecem no bairro são provenientes lá de baixo (Jardim Progresso). Quando minha mãe me liga e pergunta se pode me visitar devido ao medo das mortes aqui eu digo a ela*

Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN

Caito César Gabriel e Silva

*que nada disso tem onde moramos. Aqui onde moro é o centro do bairro. As pessoas têm condições melhores e vivem em boas casas. Para você ver, logo ali na esquina mora o comandante geral da guarda municipal de Natal, isso é ser violento? Aqui temos postos de saúde, posto policial e outras coisas boas. Em breve, traremos o PRONASCI<sup>12</sup> para ser implantado no Conselho Comunitário devido a sua boa localização (Representante Comunitário, 35 anos, há 10 mora no bairro. Planície das Mangueiras, Vale Dourado).*

A violência é um dos fenômenos mais importantes que consolida as concepções imagéticas e também reais acerca do Nossa Senhora da Apresentação, sejam elas por meio de seus moradores ou não. É justamente através dessas variadas perspectivas que o bairro vai tomando corpo, sendo construído complexamente como o trabalho de uma senhora rendeira, que de fio em fio, de nó em nó, jogando seus *bilros*<sup>13</sup> uns sobre os outros, de maneira confusa, incessante e meticulosa, acaba por formar um grande manto, de múltiplas cores vibrantes, repleto de pequenos detalhes e nada monocromático.

Na entrevista mencionada – especificamente no trecho que afirma que “os problemas que acontecem no bairro são provenientes lá de baixo” –, a violência remete, assim como no relato do comerciante, exclusivamente a outros espaços distantes dali. Aparentemente, o que pode ser palpável daquele fenômeno são apenas as suas consequências no que tange aos assaltos e furtos na região, ou quando os crimes são noticiados pelos jornais policiais televisivos.

Entretanto, a percepção de que a criminalidade violenta é uma especificidade de alguns setores do bairro acaba gerando consequências ainda mais perversas que passam despercebidas a uma análise superficial da questão: o sentido de tranquilidade ou paz reinante é controverso na medida em que, em algumas partes do bairro (como Icapuí e Planície das Mangueiras)<sup>14</sup>, é notável uma quase generalização no padrão de residências locais, dotadas de diversos mecanismos de segurança, como muros altos, cercas elétricas, grades de portas e janelas, “pega ladrão” (grampos metálicos pontiagudos situados no topo dos muros) e câmeras<sup>15</sup>.

Para o morador do loteamento Planície das Mangueiras, as condições estruturais do conjunto, assim como a disponibilidade de seus equipamentos urbanos, são garantias da inexistência da violência. A centralidade do local, como posto no trecho, impossibilita que o conjunto receba peculiaridades de periferia<sup>16</sup> e, assim, atraia pessoas de níveis socioeconômicos que o bairro talvez não esteja tão adaptado a receber, como é o caso do funcionário público, ocupante de uma alta patente na esfera administrativa que reside “logo ali na esquina”, ou mais especificamente, um “pai de família”.

No mesmo senso de análise do morador do Icapuí, há uma forte preponderância entre os moradores do Nossa Senhora da Apresentação da ideia de que a disponibilidade de serviços públicos de infraestrutura e sociais (como escolas, creches, postos de saúde, calçamento, iluminação pública, esgotamento e postos de policiais) é um fator chave, se não determinante, para a contenção ou predisposição para o desencadeamento da violência local. No entan-

to, nota-se que, no argumento do entrevistado, essa relação dá-se de maneira inversa, ou seja, ali os serviços essenciais chegaram não devido à existência de uma violência localizada, mas sim porque lá é o “centro”, local privilegiado.

No decorrer das entrevistas, a ideia de que a violência é um fenômeno intrínseco aos problemas de urbanização é unânime:

*Lá sim (No Jardim Progresso) tem violência. Mas eu vou te dizer o porquê: Você andou lá dentro do bairro? Rua por rua? As ruas de lá estão parecidas com as daqui? Pronto, pois ele (o crime) migrou pra lá. É uma própria estatística da polícia. Lá, pelo fato de ser mais distante, como dar mais chance de esconderijo pra eles (“criminosos”), tem aquelas ruas ainda que não estão bem habitadas, aqueles terrenos que tem lixões, e esse negócio de catador, que cata lixo, cata reciclagem naqueles bequinhos, naquelas ruazinhas. Agora comece a levar pra lá a estrutura de calçamento, de drenagem, que o crime vai migrar pra outro lugar. Porque aqui quase todas as ruas são calçadas, mais fácil pra os polícias de moto e viatura andarem. Lá tem dificuldade e com certeza tem muita boca de fumo. Aqui por trás da minha rua tinha umas bocas de fumo, depois que ajeitaram saíram tudo de lá* (Representante Comunitário, 51 anos, há 22 anos mora no bairro. Vale Dourado).

A reestruturação urbana local, para a maioria dos moradores do bairro, é considerada um divisor de águas, já que as péssimas condições de estruturas locais incidem diretamente sobre o indivíduo. Uma vez eliminados esses problemas, o crime, enquanto resultado imediato da degradação ambiental, acabaria por “migrar para outro lugar”<sup>17</sup>.

Assim, na relação entre crime e ambiente, o crime é tratado como um conceito abstrato, que não parece estar atrelado a uma conotação de fenômeno social, mas pura e simplesmente ambiental. Nesta perspectiva, ao passo que fossem resolvidos os problemas do descaso do serviço público para com as necessidades essenciais, o problema do crime também seria solucionado.

Notamos que a criminalidade e, consequentemente, a violência, vão se diluindo no discurso do morador do Vale Dourado. Estas fizeram parte do cotidiano daquele loteamento em um passado distante, mas agora são imperceptíveis. O seu sentido parece ser abstrato e passageiro e nota-se que, uma vez chegado o “progresso”, o problema passou a ser rotina de outro lugar, do vizinho, a poucos metros dali, um lugar que mesmo dentro do mesmo bairro, parece ser de uma realidade completamente distante. Este lugar mostrou-se um espaço propício para a expansão do mundo do crime por não ter condições de vida salutar e por agregar pessoas com um baixo nível de renda, como “os catadores de latinha.”

No entanto, a urbanização parece não garantir a promoção total da cidadania para alguns moradores do bairro. As condições de infraestrutura podem melhorar, mas isso não apaga a imagem de um lugar pobre em que residem “operários e vagabundos”. O tratamento dado por agentes do Estado, em especial os órgãos de segurança pública, ao morador mostra que a mácula da segregação ainda é muito forte:

*Um dia passou três policiais em cavalos, e abordaram rapazes ali, e chegaram daquele jeito. Eu vi, e disse que não era assim, e eles perguntaram quem eu era. Eles disseram que não estava escrito na testa quem era bandido. Será que todo*

**Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN**

*Caito César Gabriel e Silva*

*morador daqui é bandido? Acho que a diferença é que hoje eles estão mais preparados* (Representante Comunitário, 51 anos, há 22 anos mora no bairro. Vale Dourado).

Devido ao caráter patrimonialista em que os órgãos de segurança pública brasileiros foram historicamente formados, é de se estranhar que moradores de locais elitizados e de forte centralização econômica das cidades do país sejam abordados e, quando o são, durante procedimento rotineiro, isto ocorre, no mínimo, como reza o regulamento. Não é toa que casos de violência policial envolvendo moradores de classe média ou alta de alguma cidade do país tendem a ganhar uma maior dramaticidade apelativa pela mídia<sup>18</sup>.

O interessante é que a disparidade de tratamentos corriqueiramente acontece entre moradores de periferia e zonas elitizadas das cidades brasileiras. No entanto, esse padrão é quebrado quando observamos o bairro Nossa Senhora da Apresentação. Partindo da análise das entrevistas, notamos que esses tratamentos também são diferenciados, dependendo do local de residência do morador do bairro. Esses relatos ganham maior teor substancial e explícito de violência policial quando as características de periferização vão se tornando mais claras no interior da região, como ocorre, por exemplo, no Parque dos Coqueiros, onde fragmentos de histórias que envolvem quaisquer formas de violência por agentes de segurança são escassos, e por algumas vezes são até justificados, quando se trata de alguém com “más intenções”. Já no Jardim Progresso, a realidade modifica-se e as mais

variadas formas de excesso de autoridade não são raras, em especial quando direcionadas a adolescentes<sup>19</sup>.

A espacialização da violência no Nossa Senhora da Apresentação, seja ela organizada ou espontânea, é o fator principal para a produção de um discurso acerca do bairro, sob o prisma da população local. Em relação a essa questão, abrimos aqui parênteses para uma breve observação: o emprego do método qualitativo na pesquisa torna-se ainda mais interessante na medida em que o pesquisador passa a ser sensível aos gestos, olhares, sentimentos e ideias de seus entrevistados<sup>20</sup>. Corriqueiramente estivemos a par de situações de moradores que mostraram sensações de extrema sensibilidade e sinceridade ao relatarem suas trajetórias de vida, seus dilemas pessoais, suas relações com a comunidade, seus olhares sobre a violência e expectativas futuras sobre o seu local de moradia. Já outras, nem tanto<sup>21</sup>. Sendo assim, o emprego das entrevistas e suas respectivas análises foi importante por dois motivos: primeiro, porque a construção de um discurso imaginário, ou a fomentação gradual de um mapa, ou uma cartografia pessoal do bairro, jamais poderia ser observada por meio de métodos quantitativos, uma vez que as trajetórias de vida dos moradores e suas relações com o espaço e a comunidade forneceram elementos fundamentais para compreendermos como se dá esse processo de construção; segundo, esses sentimentos ou reações mais íntimas dos entrevistados, que afloravam no decorrer das conversas, serviam como elementos substanciais e reais para o entendimento de sua visão sobre as mais variadas localidades no seio do bairro (desprezo, medo, tensão ou até mesmo

preconceitos). Assim, fomos montando esse grande quebra cabeça que é o Nossa Senhora da Apresentação:

*Já roubaram muito carro aqui. Assim, o Jardim Progresso explodiu, muita gente de interior, e aí às vezes o pai não é vagabundo, mas o filho, o garoto de 14 anos é. O (bairro) Nossa Senhora da Apresentação é complicado. O coração, a célula propulsora da criminalidade se chama Jardim Progresso (Representante Comunitário, 70 anos, há 19 anos mora no bairro, Parque dos Coqueiros).*

As maneiras de “pintar” o bairro são variadas e uma delas pode ser percebida nas palavras do representante sobre seu espaço de vivência cotidiana. Acima, nas palavras mencionadas acima por “Seu Gabriel”, é nítido como a tentativa de *imaculação* do âmbito comunitário, quando se trata de violência, fica evidente em sua percepção: no conjunto, o crime não é resultado dos fatores locais, mas um problema exportado de outro ambiente que parece não pertencer ao mesmo espaço. Em um conjunto habitacional em que seus moradores recebem suas faturas mensais de consumo de energia elétrica discriminada como para “classe B”<sup>22</sup>, o crime e a violência são fenômenos confinados aos locais mais pobres, que concentram uma parcela de retirantes interioranos ou da periferia.

Nessa perspectiva, a violência assume um caráter de exclusividade espacial, não sendo à toa a presença de metáforas como “coração” e “célula propulsora”. A primeira tem um sentido vital para o homem, por se tratar talvez do órgão mais importante para a manutenção da vida, que tem como finalidade anatômica bombear o sangue por todo o corpo; assim se-

ria o Jardim Progresso, local que, da perspectiva dos moradores, exporta o crime e a violência para outras localidades. Já a utilização do termo “célula propulsora” parece receber uma conotação de enfermidade, quando células doentes do corpo humano contaminam as boas; assim metaforicamente é o Jardim Progresso para os moradores do bairro, local em que moram migrantes, trabalhadores, mas cujos filhos são bandidos e ameaçam a paz local. Sendo assim, o Parque dos Coqueiros assume, na malha urbana local, a posição espacial passiva do crime, onde residem “pessoas de bem”, sujeitas a se tornarem as vítimas dos criminosos no bairro:

*Há 19 anos, aqui era bem mais flexível. Mas sabe por quê? Tinha muitas casas vazias. Tinha muitas casas desabitadas. Aqui era tudo muito aberto. Não tinha aquela encurrada de celular, e só começou a chamar atenção ao longo do tempo. Mas já levaram três bicicletas minhas daqui. Uma foi um vizinho meu. Já em outra, o cara de cinco horas manhã pulou o muro daqui e levou. Na medida em que foi ficando mais densa, e era todo mundo de bicicleta bonita, carro e celular, muita gente não tinha carro, aí começaram a roubar aqui. Já roubaram muito carro aqui (Representante Comunitário, 70 anos, há 19 anos mora no bairro. Parque dos Coqueiros).*

Para “Seu Gabriel”, o aumento do poder aquisitivo de consumo da população do Parque dos Coqueiros, que veio com o passar do tempo, seria um fator preponderante para a atração de crimes na região. As recordações do senhor acerca de seu espaço de moradia remetem-nos à ideia de Halbwachs (1990). Para o autor, as memórias são rememorações coletivas e as rememorações individuais são lembranças,

**Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN**

*Caito César Gabriel e Silva*

mas que jamais se desprendem da sociedade. No entanto, as duas se articulam, uma vez que as individuais são lembranças resultantes da interação entre o indivíduo e as memórias de diferentes grupos. As memórias são alicerçadas também no espaço, apesar deste não ser um dos fatores-chaves para a sua manutenção. Ainda para o autor, quando um lugar é alterado, as memórias coletivas e conseqüentemente as lembranças individuais também o são. Baseado nessas ideias, as lembranças do senhor sofreram influências derivadas da modificação do espaço: ao remeter o seu tempo de chegada ao lugar (“há 19 anos atrás”), as características do conjunto ganham uma conotação mais saudosista, em que a baixa aglomeração populacional era um dos motivos da calma e da tranquilidade local, transformando, em sua mente, a imagem do Parque dos Coqueiros em um cenário tipicamente bucólico<sup>23</sup>.

Já o aumento consumista da população daquele conjunto remete-nos a uma concepção de cunho marxista em relação ao capital, ao trabalho e ao consumo. O trabalho é garantia de condição do *status* de “cidadão de bem que paga os seus impostos” e a exposição dos seus bens de consumo (“era todo mundo de bicicleta bonita, carro e celular”), os quais adquiriram de maneira “honesto”, é uma condição de ostentação que diferencia o indivíduo no meio social. Por sua vez, essa ostentação consumista material seria como um forte atrativo para aqueles que não os tem. A pobreza material e o poder do *fetichismo* trariam graves conseqüências para a imagem do conjunto.

É importante ressaltar, no decorrer da fala dos entrevistados transcritas até aqui, que a

criminalidade e a violência são adjetivos que caracterizaram exclusivamente o Jardim Progresso. Nessa ideia, os assaltos e roubos, apesar de se constituírem como crimes (crimes patrimoniais), são modalidades pouco vistas pelos moradores do bairro como uma demonstração de violência. A violência recebe a conotação de banalização da morte e, assim, ela acaba se tornando, na percepção popular, um atributo específico das localidades mais pobres do Nossa Senhora.

Se há violência (seja no Vale Dourado ou no Parque dos Coqueiros), é porque os agentes não são dali, são de outro local, são “lá de baixo”. Há a construção de um consenso de que o Jardim Progresso, por ser um local violento, teria moradores predispostos a reproduzirem essa violência, como em um efeito biológico de cunho Neo-Darwinista<sup>24</sup>, em que as características ambientais justificam o comportamento do indivíduo:

*O terreno fica bem em frente ao hospital Maria Alice Fernandes, e as margens da BR 101 que liga Natal a Extremoz. A área de aproximadamente quatro hectares já foi uma favela. Os posseiros foram todos transferidos para o loteamento Jardim Progresso. Ultimamente o local tem sido utilizado para a prática de esportes. Há uma pista de motocross, e talvez por isso, a reocupação da área não esteja mais avançada, ressalta o presidente da associação de moradores do Parque dos Coqueiros, que diz já ter procurado a prefeitura desde o início do ano para resolver o problema – em março deste ano, quando as pessoas começaram a cercar. Eles dão um tempo e começam a fazer o alicerce e começam as construções. Isso vem acontecendo há muito tempo aqui – revela Henrique*

*Santos, presidente da associação do Parque dos Coqueiros. O que chama a atenção nisso tudo, é que apesar dessa construção ter sido erguida numa área pública, possui medidor da Cosern, que veio aqui e fez a ligação como em qualquer outro imóvel da cidade que tem documentação legal. A secretaria municipal de meio ambiente e urbanismo (Semurb), e o departamento nacional de infraestrutura de transportes (DNIT) são os responsáveis pelo terreno que, além de pequenas construções de alvenaria, onde famílias já habitam, possui trechos demarcados com cerca, alicerces iniciados e pilhas de tijolos ao lado para ampliar o imóvel ou quem sabe revender e até lucrar com uma área que deveria estar sendo usada para a realização de projeto importante da comunidade. Poderia ser uma área mais aproveitada pelos órgãos públicos. A comunidade esperava que essa área fosse bem aproveitada, porque é uma área imensa, quer dizer podia ser uma área para coisas muito mais produtivas. Enquanto não fizerem a realização desses projetos que estão aí, vai acontecer isso, o pessoal vai invadir, é isso que a comunidade tem medo – comenta o presidente da Associação de moradores (Disponível em: <<http://in360.globo.com/rn>> Acesso em: 29 fev. 2010. Grifos nossos)<sup>25</sup>.*

No Parque dos Coqueiros, vemos como a carga do medo influencia a construção da imagem do outro. A coisa “mais produtiva” na perspectiva do presidente da associação dos moradores seria a implantação de serviços que atendessem às expectativas dessa comunidade com traços mais elitizados do bairro, como a construção de uma universidade. A desocupação do terreno gera uma grande preocupação por parte de seus moradores, pois a convivên-

cia com “intrusos” suscita o medo: a possibilidade de dividir o mesmo espaço residencial é vista mais como um problema do que uma solução para os sem-tetos, uma vez que os moradores procuraram órgãos públicos responsáveis pelo assunto. A notícia exposta-se encaixa perfeitamente no que Coimbra (2001) denomina de “classes perigosas”, em relação a segmentos sociais que sempre viveram às margens da estrutura socioeconômica brasileira, seja pela condição de trabalho ou raça, sendo continuamente vítimas das mais variadas formas de eliminação sistemática do Estado promovidas pelas elites nacionais, incluindo remoções e alocações espaciais dos “perigosos” para outras zonas, uma vez que “a pobreza, por sua natureza, é interpretada como um iminente perigo social” (COIMBRA, 2001, p. 95).

As ideias de crime, violência e pobreza misturam-se e passam a habitar o imaginário social local de modos distintos, dependendo da relação entre o morador, a comunidade e o espaço. Por exemplo, os moradores do Parque dos Coqueiros atribuem ao crime a ideia de transgressão normativa ao código penal, dando a ele um sentido mais restrito da palavra, um caráter hediondo<sup>26</sup>: o homicídio, o latrocínio, o estupro e o tráfico de drogas são as principais modalidades de contravenções que afirmam ser mais presentes apenas em algumas localidades do bairro<sup>27</sup>.

Selecionando as tipologias de crimes, os moradores elaboram uma cartografia imaginária da violência no bairro<sup>28</sup>, espacializando territórios em que o crime está presente de forma intensiva ou não, e também onde o criminoso atua. O resultado dessa espaciali-

**Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN**

*Caito César Gabriel e Silva*

zação é uma segregação dentro de espaços já segregados, uma espécie de subsegregações, ou ainda, a produção de estigmas no seio de um mesmo bairro:

*Hoje vivemos sitiados entre Olho D'Água, Goilandim, Vila Paraíso e Vale Dourado, uma flecha de leste, oeste, norte e sul. Os casos que temos aqui é em relação a assalto, roubo. Uma vez teve só um estupro aqui. Como é que você deixa seu filho ir comprar pão sozinho e não fica de campana? Você tem que precaver também”* (Representante Comunitário, 70 anos, há 19 anos mora no bairro. Parque dos Coqueiros).

A condição de local “sitiado” passa uma ideia de que o conjunto, pela ótica de seus moradores, vive sob a constante ameaça da presença do crime e da violência. A expressão “flechas”, que nos remetem às antigas cenas de filmes do gênero (*Far West*, ou faroeste), mostra o quanto é expressiva a construção das percepções acerca dos conjuntos ou loteamentos vizinhos, que parecem receber uma conotação expressamente negativa fundida entre um âmbito bárbaro e violento.

Portanto, de um modo geral, a partir da análise das entrevistas, vemos que o mapa do bairro, traçado a partir dos relatos de seus moradores pautados sob a perspectiva da segregação e, conseqüentemente, da violência e do crime, forma um bairro difuso e complexo. Em um caso hipotético, se tentássemos imaginar o bairro Nossa Senhora da Apresentação por meio das narrativas de seus moradores, a despeito da violência local, basicamente teríamos o esboço de um funil, pois quando traçamos as narrativas no espaço, vemos que elas vão se fechando, tornando-se cada vez menos corri-

queiras e mais fragmentadas: imaginando ser o material que escorre pelo funil a violência e sendo o próprio funil a constituição dos conjuntos e loteamentos que formam o bairro, ele teria como ponto de partida o loteamento Jardim Progresso (boca do funil, alargada), onde as narrativas de violência local foram mais consistentes e intensas; passando pelo Vale Dourado (corpo do funil, transição entre a parte mais espessa e fina), onde a violência já fora considerada pelos moradores um problema central, porém com a condição de segregação extinta a violência também desaparecera, e chegando ao Parque dos Coqueiros (parte final do funil), onde os relatos de violência tornaram-se mais comprimidos, quase imperceptíveis.

O resultado final que escorre desse funil é uma mistura de percepções pessoais acerca do bairro, que acaba tornando-o espaço intensamente amplo e variável. Sua generalização seria, e ainda é, um erro fatal, principalmente para a formulação e implementação de políticas públicas localizadas, em especial as de segurança pública. Qualquer forma de planejamento e concretização de programas partindo da concepção de que o bairro é regular nega as suas particularidades socioespaciais e a tendência é irremediavelmente o fracasso. Sendo assim, a violência é uma tinta policromática responsável por preencher os contornos do mapa do bairro, deixando-o demasiadamente colorido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo tratado nesse artigo tem como centralidade de abordagem a periferia urbana como uma categoria analítica da segregação urbana, mais especificamente o bairro Nossa Senhora da Apresentação, localizado na Re-

gião Administrativa Norte da cidade de Natal. A temática da periferia, constituindo-se como objeto de ampla discussão acadêmica e envolvendo assim várias áreas do conhecimento, ainda nos apresenta obstáculos teórico-metodológicos a serem rompidos ou, pelo menos, melhor compreendidos. O assunto continua a nos remeter ao embasamento de uma relação dicotômica, ou basicamente conflituosa, entre as duas grandes partes da cidade: o *centro*, porção dotada de ampla oferta de infraestrutura, onde as classes mais abastadas concentram-se e modelam o espaço urbano de acordo com seus anseios; e a *periferia*, localidade majoritariamente formada por segmentos sociais mais pobres, onde os problemas – dos mais variados aspectos, como a oferta de infraestrutura precária, a decadência dos serviços básicos públicos, a presença de uma violência desencadeada principalmente entre sua população mais jovem e as reduzidas oportunidades de emprego e educação oferecidas à população – são fatores responsáveis pela modelação do espaço e estru-

turação da comunidade local.

A partir do momento em que a pesquisa constata que o bairro em estudo é bem descrito pelo arsenal analítico da categoria Nova Periferia – entendida aqui como espaço constituído de variados graus de precariedade urbana e de condições sociais, ou seja, pela heterogeneidade de seus conteúdos - esse fator nos permite concluir que: a) de fato, um olhar micro (do território e das relações sociais) mostra que o bairro é muito diversificado e que os moradores repetem os padrões de segregação para o interior do bairro, corroborados por meio da ocupação estratégica do espaço; b) essas disparidades internas constituem-se como um verdadeiro motor que alimenta, ou acirra, uma distinção entre os próprios moradores, reforçando estigmas sociais existentes, que vêm a construir processos negativos para a atuação de movimentos sociais locais, assim como para outras formas de ativismos.

**Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN**

*Caito César Gabriel e Silva*

1. Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça.
2. Para mais informações a respeito da metodologia empreendida no estudo, conferir Silva (2012).
3. A conclusão citada não se refere à finalização do trabalho por completo, ou seja, em confirmar a hipótese que inicialmente fora levantada para o norteamento da pesquisa. A conclusão à qual nos referimos está relacionada diretamente à conclusão de que o objeto da pesquisa é de uma enorme complexidade e levar-se-ia tempo em estudá-lo.
4. Para Fraga (2002, p. 53), o outro não é “aceito como tal, como diferente, mas é assimilado, diluído por mim como um si mesmo. O outro se reduz à bitola do meu próprio eu”. Ainda para o autor, a “sensibilidade humana está mutilada, e a animosidade com o outro constitui a base segura para a perpetuação da violência” (idem).
5. O termo *biscate* também foi perceptível na maioria dos relatos e entrevistas no campo. *Biscate* refere-se a trabalhos informais, sem qualquer forma de segurança trabalhista, e que auferem rendas muito baixas às famílias. Os “*biscateiros*” mais comuns são homens que não possuem capacitação profissional técnica e às vezes não têm o estudo completo. Sua garantia de renda é feita com trabalhos manuais, como a limpeza de quintais, coleta de lixos para reciclagem, realização de algum reparo nas redes elétricas ou hidráulicas de seus vizinhos. A recompensa vem de alguns trocados, alimentos ou favores.
6. Aqui deixamos claro que as periferias brasileiras não são uniformes no que se refere a suas composições socioeconômicas e aos seus contextos históricos e espaciais de formações. Utilizamos as referências de Feltran (2008, 2011) para expor algumas similaridades no que se refere à metodologia e resultados encontrados na pesquisa de campo.
7. O nome é fictício, já que a delicadeza do tema da violência no bairro gerou constantemente receio de ameaças ou alguma forma de vingança privada. Daí a preservação da identidade do entrevistado.
8. 95% dos entrevistados nessa pesquisa são provenientes do interior do estado do Rio Grande do Norte, e foram morar no bairro por diversos motivos, mas o mais frequente foi a possibilidade de acesso à terra, devido aos baixos preços dos lotes. Os demais são migrantes oriundos de bairros vizinhos ou da Zona Norte de Natal.
9. Os censos do IBGE mostram que durante a década de 1960, 13 milhões de pessoas trocaram o campo pela cidade; e na década posterior esse número saltou para 15,5 milhões. Isso mostra que, desde 1970, quando a população rural passou a ser minoritária, até os dias de hoje, mais de 40 milhões de brasileiros migraram do campo para a zona urbana (Gonçalves, 2001). No depoimento da entrevistada, ficou evidente que a ida para São Paulo se deu pela irradiação econômica que essa capital exercia sobre o restante das cidades brasileiras e, assim, a busca por emprego foi fundamental.
10. Percepção da entrevistada sobre a cidade de São Paulo.
11. Silva (2003, p. 141) mostra que o valor comercial dos lotes no Vale Dourado, entre as décadas de 1970 e 1980, eram bem abaixo do mercado. Isso pode ser constatado por meio da entrevista com um agente loteador que o pesquisador realizara na época, onde foi informado que os valores variavam entre “1 salário mínimo ou o 13º do trabalhador”.
12. PRONASCI é o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Esse programa é uma iniciativa do Ministério da Justiça, em parceria com os governos estaduais, municípios e sociedade civil. O estatuto do programa é considerado inédito, uma vez que este prioriza “políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública. Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Para o desenvolvimento do Programa, o Governo Federal investirá R\$ 6,707 bilhões até o fim de 2012”. Ver mais em: [www.portal.mj.gov.br/data/Pages/](http://www.portal.mj.gov.br/data/Pages/).
13. *Bilros*: instrumento de madeira ou metal usado por rendeiras na confecção de um tipo especial de renda.
14. *Icapuí* e *Planície das Mangueiras* são dois novos loteamentos formados por conjuntos habitacionais no interior do Vale Dourado.
15. No *Icapuí* e *Planície das Mangueiras* a pesquisa encontrou certa dificuldade no que se refere ao diálogo com seus moradores. Muitos moradores receberam o pesquisador pelo lado de dentro das casas ou por interfone, sempre perguntando se a pesquisa era de fato verdadeira. Porém, o cunho dessa pesquisa não é fomentar um senso julgador quanto ao comportamento da população local, e sim apenas compreendê-la. É importante lembrar que esse comportamento dos moradores não é exclusividade dessa localidade, pois encontramos níveis de desconfiança e medo ainda maiores em outras regiões do bairro.
16. A ideia de centralidade e periferia contida no discurso do entrevistado refere-se de fato à concepção mais utilizada pelo senso comum e que foi bastante empregada no âmbito acadêmico durante os anos 1950, em que a periferia remete a espaços desprovidos de qualquer infraestrutura e políticas sociais, sendo o centro seu oposto. É uma perspectiva que atende a um modelo de cidade dual (LAGO, 2000).

17. *O “crime migra” foi uma expressão corriqueiramente utilizada por setores de segurança pública. Esse termo está presente em todas as entrevistas contidas nessa pesquisa e o constante utilização dessa denominação está ligada ao fato de que o bairro é o alvo pioneiro de um projeto de polícia comunitária durante a gestão da governadora Rosalba Ciarline (2010-2014), o Comunidade em Paz, que contempla três subprojetos, entre eles o Ronda Cidadã. A parceria entre a comunidade e a Polícia Militar era uma das filosofias do programa, onde em reuniões periódicas entre as entidades representativas do bairro e a PM eram esboçadas metas, planos e resultados. O projeto estagnou pouco depois de sua implementação.*
18. *Peres; Cardia; Neto; Santos e Adorno (2008) mostram em seus estudos, em especial análises quantitativas realizadas na região metropolitana de São Paulo, que os locais que apresentam os piores índices de desenvolvimento social e alta carência material são os mais propícios a serem alvos de violência policial, atuação de grupos de extermínios e esquadrões da morte. As causas para essa violência são inúmeras, inclusive as péssimas condições estruturais das forças policiais e o estigma pré-concebido a que os moradores das periferias metropolitanas estão sujeitos.*
19. *De acordo com Porto, os atos de violência policial são frutos de um longo processo de crise dos mecanismos de segurança, em que “este tipo de violência transita nos limites tomados frágeis entre a violência legítima (exercício do monopólio do Estado) cujo agente é a autoridade policial, e a violência ilegítima, enquanto desdobramento desta mesma autoridade” (PORTO, 2000, p. 197). De certa forma, a fragilidade é existente nas péssimas condições estruturais dos agentes de segurança, com consequências oriundas também das condições pobres de inserção social. Para a autora, esses indivíduos estão localizados marginalmente na escala de prestígio social, porém, ainda detêm, através do ato, mesmo de intervenção policial, poder e autoridade, o que significa, no limite, poder sobre a vida e sobre a morte (PORTO, 2000, p. 198).*
20. *Recomenda-se a leitura de Feltran (2011) para compreender o que esses comportamentos dos entrevistados têm a dizer à pesquisa.*
21. *Durante a pesquisa de campo, alguns dos entrevistados geralmente tendiam a confundir a pesquisa com matérias jornalísticas. Os comportamentos variaram bastante e, se em alguns discursos era possível notar a real intenção do entrevistado, em outros predominava um tom de sensacionalismo, com falas prontas e ensaiadas, especialmente daqueles que tinham pretensões políticas para com a comunidade.*
22. *Esse trecho foi retirado da longa entrevista com o representante, na qual ele justifica a ausência do crime e da violência no conjunto. A lógica percebida foi que, se o Parque dos Coqueiros é um lugar onde as empresas (privadas e públicas) de serviços o consideram como um local majoritariamente formado por uma classe média, ele jamais pode ser considerado como um reduto de “criminosos”, ou seja, o crime está alicerçado à condição de pobreza. O conceito de crime e violência é carregado com um teor puramente socioeconômico, que não é raro entre as múltiplas maneiras de perceber o bairro.*
23. *Apesar da nostalgia sentida no discurso do entrevistado, durante a conversa ficou claro que, nos primeiros anos de existência do conjunto do Parque dos Coqueiros, havia enormes dificuldades para os moradores dali no que se refere à infraestrutura.*
24. *O neo-darwinismo, conhecido também como o darwinismo social, refere-se à aplicação das teorias das ciências naturais elaboradas pelo cientista inglês Charles Darwin (1809-1882) ao campo social. Essa corrente de pensamento afirma, de um modo geral, que a “seleção natural pressiona as espécies no sentido de adaptação ao ambiente, obrigando-as a se transformar continuamente com a finalidade de se aperfeiçoar e garantir a sobrevivência. Os desvios interpretativos do darwinismo social, pautados no preconceito e em interesses particulares, geraram erros catastróficos” (COSTA, 2005, p. 51).*
25. *O nome da matéria é “Moradores do Parque dos Coqueiros denunciam a ocupação ilegal de terreno no bairro: Comunidade espera que o terreno seja utilizado para construção de uma universidade”.*
26. *São considerados hediondos, pela doutrina jurídica, os crimes que geram um sentimento maior de repulsa por parte da sociedade e que, conseqüentemente, tem penas mais restritivas em relação a outros crimes.*
27. *Roubos, furtos e assaltos à mão armada também foram citados como principais formas de crimes.*
28. *Um mapa que só existe na memória do entrevistado, mas que é constituído a partir de suas experiências cotidianas, sua relação com a comunidade, sua forma de ver o bairro e a construção de suas lembranças. Este termo foi retirado de Gomes (1994).*

**Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN**

*Caito César Gabriel e Silva*

## Referências bibliográficas

COIMBRA, Cecília. **Operação Rio: O Mito das Classes Perigosas: Um estudo sobre a Violência Urbana, a Mídia Impressa e os discursos de Segurança Pública**. Rio De Janeiro: Oficina do Autor; Niterói: Intertexto, 2001, 276 p.

COSTA, Maria Cristina Castilho. **Sociologia: Introdução a Ciência da Sociedade**. 3ª Ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Moderna, 2005.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de Tensão: Política e Violência nas Periferias de São Paulo**. São Paulo: editora Unesp: CEM: Cebap, 2011, 376 p.

\_\_\_\_\_. **Trabalhadores e bandidos: categorias de nomeação, significados políticos**. *Temáticas (Unicamp)*, ano15, p.11-50, 2008.

FRAGA, Paulo Denisar. **Violência: Forma de Dilaceramento do ser Social**. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XXIII, n. 70, junho de 2002.

GOMES, Renato Cordeiro. **Todas as cidades, a cidade: literatura e experiência urbana**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. Disponível em: [http://www.lettras.puc-rio.br/catedra/revista/1Sem\\_12.html](http://www.lettras.puc-rio.br/catedra/revista/1Sem_12.html)

GONÇALVES, Alfredo José. **Migrações Internas: Evoluções e Desafios**. In: *Revista Estudos Avançados*. Ano 15, n. 43, 2001.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Vertice, 1990.

LAGO, Luciano Correa do. **Desigualdades e Segregação na Metrópole: Rio de Janeiro em Tempos de Crise**. RJ: REVAN. Fase, 2000, 240 p.

**Moradores do Parque dos Coqueiros denunciam a ocupação ilegal de terreno no bairro: Comunidade espera que o terreno seja utilizado para construção de uma universidade** Fonte: <http://in360.globo.com/rn>. Publicado em 29/12/2010 – 12:04:03.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; CARDIA, Nanci; MESQUITA, Neto P; SANTOS PC; ADORNO, Sergio. **Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil**. *Rev. Panam Salud Publica*. 2008; 23(4): 268-76.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Violência: Entre a Inclusão e a Exclusão Social**. In: *Tempo Social*; *Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 12(1): 187-200, maio de 2000.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **Depois das Fronteiras: A formação dos espaços de pobreza na periferia Norte de Natal – RN**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – UFRN, 2003.

Silva, Caio Cezar Gabriel e. **A confluência dos olhares: compreendendo o bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN – a partir da percepção popular da segregação e da violência**. Dissertação de Mestrado: Programa Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais – UFRN, 2012.

# Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN

Caio César Gabriel e Silva

## Resumen

Cuando las percepciones (re)configuran las periferias urbanas: los espacios de la delincuencia y los espacios del miedo bajo la óptica de las percepciones de los habitantes del barrio Nossa Senhora da Apresentação (Natal, Río Grande del Norte)

*El barrio Nossa Senhora da Apresentação, situado en la región administrativa Norte de la ciudad de Natal, está considerado un suburbio. Tiene extensiones territoriales y demográficas significativas, y se estima el mayor barrio de la capital y de su Región Metropolitana. El lugar se constituye como un espacio urbano que concentra serios contrastes sociales, económicos y estructurales, que pasan a exteriorizarse a través de problemas locales, como el de la violencia, originando su presencia en el primer puesto de las estadísticas de tasas de homicidios de la capital. El presente trabajo, partiendo del análisis empírico de tres espacios distintos en el interior del barrio, tiene como objetivo principal analizar cómo los actores sociales que componen el día a día de Nossa Senhora da Apresentação tejen la imagen del lugar por medio de las percepciones de la segregación y de la violencia, dado que estas dos no están dissociadas en el discurso de los pobladores. El trabajo tiene como principal contribución el análisis de los impactos de esas visiones, que se hacen evidentes en la formación de estigmas sociales reproducidos en el interior del barrio, en la fragmentación del tejido social y espacial y en la formación de espacios pobres y elitistas en el interior de la comunidad abordada, confirmando la hipótesis de que estamos ante una Nueva Periferia urbana.*

**Palabras clave:** Percepciones. Violencia. Segregación; Periferia.

## Abstract

When Perceptions Shape The City Outskirts: Spaces of Crime and Spaces of Fear from the perspective of the inhabitants of the district of Nossa Senhora da Apresentação, in Natal, Brazil.

*Nossa Senhora da Apresentação, a district lying in the northern administrative region of the city of Natal, is considered a peripheral neighborhood. Both its size and demographics are remarkable, and make it the largest district in the Natal Metropolitan Area. This urban space is fraught with highly significant social, economic and structural gaps which have given rise to a wide variety of local problems, including violence. As a result, Nossa Senhora da Apresentação has become a leader in Natal's murder rate statistics. The starting point for this study was empirical analysis of three different areas in this district. The major goal of the study was to analyze how the social actors who participate in the daily life of Nossa Senhora da Apresentação weaved a tapestry of perceptions of the district based on segregation and violence, two elements that are inherent in the discourse of district dwellers. The major contribution of this study is an analysis of the impacts of these perceptions, which become manifest as social stigma is reproduced within district boundaries, the social and spatial fabric is frayed, and both low- and high-income areas emerge in this community. Finally, these developments confirm that this is the case of New City Outskirts.*

**Keywords:** Perceptions. Violence. Segregation. Outskirts.

**Data de recebimento:** 04/05/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014

Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN

Caio César Gabriel e Silva

# As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil<sup>1</sup>

## Ignacio Cano

*Licenciado e Doutor em Sociologia. Atualmente é Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na área de metodologia de pesquisa. Dedicou-se fundamentalmente aos seguintes temas: metodologia de pesquisa, políticas públicas, educação, direitos humanos, violência e segurança pública. É coordenador do Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ).*

*✉ ignaciocano62@gmail.com*

## Thais Lemos Duarte

*É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA - UFRJ). Atualmente cursa o doutorado em Ciências Sociais na UERJ e é pesquisadora do Laboratório de Análise de Violência (LAV/ UERJ), atuando em pesquisas e ações envolvendo o sistema de justiça criminal, segurança pública, violência e sistema penitenciário.*

*✉ thais-duarte@hotmail.com*

### Resumo

*Esse artigo pretendeu abordar um diagnóstico geral sobre o modo de funcionamento das Corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil, entre eles: Polícias Militares, Polícias Civis, Corpos de Bombeiros Militares, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. Os dados coletados procedem fundamentalmente de um questionário eletrônico que foi enviado, no ano de 2012, a todas as corregedorias dessas instituições no país. Em geral, as corregedorias analisadas apresentam sérias limitações de infraestrutura, pessoal, capacitação e investimento, assim como não costumam produzir e divulgar informações sobre o seu próprio desempenho. Suas atividades ficam centradas, sobretudo, na repressão dos desvios dentro do modelo do contraditório penal, com pouca ênfase em ações preventivas e de controle de qualidade. Por outro lado, mesmo o investimento nas atividades correcionais é ainda modesto em termos quantitativos e qualitativos, de modo que as Corregedorias ainda não conseguem desempenhar o papel que seria desejável em termos da melhora da qualidade do serviço das agências de segurança no país.*

### Palavras-Chave

*Corregedorias. Controle Interno. Segurança pública.*

## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto apresenta um diagnóstico sobre o cenário atual e o funcionamento das Corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil, cuja missão é exercer o controle interno das suas respectivas instituições. A princípio, suas funções incluem um amplo leque de competências, dirigidas a garantir a legalidade e a eficácia das atuações dos membros das corporações, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) Função Disciplinar, que inclui a investigação e punição dos desvios de conduta dos agentes, mas também um trabalho preventivo para diminuir essas transgressões no futuro;
- b) Controle de Qualidade, que se traduz em um trabalho correcional propriamente dito, que garanta a adequação técnica das ações dos profissionais de segurança e contemple também, de forma mais ampla, a promoção e melhora da qualidade do serviço oferecido pela instituição.

De fato, o controle das atividades dos agentes é imprescindível para evitar desvios de conduta<sup>2</sup> e para garantir um policiamento eficaz. Dada a discricionariedade inerente à função policial (GOLDSTEIN, 2003), o monitoramento dos policiais no seu trabalho cotidiano constitui um desafio para todas as instituições de segurança pública do mundo.

No Brasil, a noção de controle da atividade policial costuma ser entendida como a capacidade de coibir os abusos cometidos pela polícia, seja através da prevenção ou, mais comumente, da repressão. No entanto, a ideia de controle não deve ser limitada à punição de irregularidades, mas deve incluir, entre outros elementos, a capacidade da sociedade de conhecer o funcionamento das instituições e de influenciar as políticas.

De forma geral, o controle pode ser exercido de dentro das próprias instituições (controle interno) e também a partir de outras instituições ou da sociedade em geral (controle externo). A transparência é indispensável para permitir a fiscalização da polícia pela população, pois não é possível a sociedade controlar uma instituição que desconhece. Um elemento estratégico é o controle informal exercido pelos próprios pares (controle interno informal). Uma cultura profissional que seja rigorosa em relação às condutas desviantes é provavelmente o meio mais eficiente para coibir irregularidades.

A literatura existente no Brasil sobre as Corregedorias e o exercício do controle interno formal é escassa e, na maioria dos casos, limitada à esfera normativa e legal. Existem, entretanto, alguns estudos que abordam, direta ou indiretamente, o tema.

Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) relatam a dificuldade de formar equipes de funcionários para trabalhar nas corregedorias, pois muitos policiais tendem a percebê-las como órgãos cujo objetivo é “perseguir os policiais”. Dessa forma, os membros das corregedorias acabam, com frequência, sendo tratados como “dedos duros” pelo resto da corporação. Em função disso, a seleção de pessoal para compor tais órgãos baseia-se, sobretudo, em redes pessoais e em convites feitos pelo corregedor. Entre outros problemas encontrados nas corregedorias nesse mesmo estudo, podemos destacar: a falta de um treinamento específico para seus profissionais; uma demanda muito superior ao pessoal disponível; a carência de pessoal com perfil adequado; a alta rotatividade das equipes, dificultando a sequência das investigações; a falta de equipamentos (armas, gravadores, filmadoras e máquinas fotográficas); as restrições de espaço físico e outras dificuldades operacionais diversas. Por outro lado, a pesquisa registra a crítica dos policiais de baixa patente, no sentido de que eles não teriam o direito de defesa respeitado durante os procedimentos disciplinares.

De forma geral, o fato de apurar as infrações cometidas por membros de corporações de segurança introduz uma dificuldade adicional ao trabalho correcional, pois o policial acusado, diferentemente de um criminoso comum, conhece os mecanismos de investigação e de punição. Com isso, o policial pode usar tal conhecimento para ocultar seu desvio ou garantir que ele fique impune.

Cano e Duarte (2011) realizaram um estudo sobre os procedimentos correcionais no Brasil a partir de um questionário que foi en-

viado às corregedorias das Polícias Militares, Polícias Civis, Polícias Técnicas e Corpos de Bombeiros de todas as unidades da federação, além da Polícia Federal. Um total de 64 corregedorias respondeu à pesquisa. Adicionalmente, entrevistas e visitas de campo foram realizadas em corregedorias de cinco estados. A conclusão central do estudo aponta para as dificuldades que estes órgãos apresentam para o cumprimento da sua missão. A grande maioria das corregedorias possuía uma autonomia restrita, não tinha prédio nem orçamento próprio, contava com infraestrutura limitada e sofria com a falta de efetivo. Eram excepcionais os casos de corregedorias que ofereciam uma gratificação aos funcionários que trabalhavam com atividades correcionais, a despeito da dificuldade da sua tarefa e dos problemas enfrentados para o recrutamento.

Vários membros das corregedorias entrevistados reconheciam a existência explícita de corporativismo nas instituições e reclamavam das resistências enfrentadas, nas próprias instituições, pelos agentes do controle interno.

Em consonância com pesquisas anteriores, Cano e Duarte (*op. cit.*) mostraram que a apuração de desvios costuma ser o trabalho central das corregedorias. No entanto, tal atividade enfrentava obstáculos significativos. O tamanho reduzido das equipes e a escassez de funcionários com um perfil adequado para o trabalho correcional faziam com que boa parte das investigações fosse feita pelas próprias unidades em que os acusados estavam lotados, particularmente nos estados onde a presença da corregedoria era rara. De fato, muitas corregedorias avocavam para si apenas

os casos de grande repercussão, gravidade ou complexidade. Em geral, as corregedorias não contavam com setores de inteligência próprios e faziam uso do setor de inteligência das próprias corporações. Inclusive, diversos policiais entrevistados entendiam “inteligência” equivocadamente, ou seja, como qualquer ação investigativa em vez de um trabalho sistemático de coleta e análise de informações (CANO e DUARTE, *op. cit.*).

Em suma, as escassas pesquisas existentes apontam sérias dificuldades no trabalho desenvolvido pelas corregedorias das corporações de segurança pública, quais sejam: a) falta de pessoal; b) escassa qualificação dos agentes; c) carência de estrutura física e material; d) baixo nível de autonomia frente a outros setores da instituição; e) falta de gratificação; e f) cultura punitiva em detrimento da preventiva.

## 2. METODOLOGIA

Este trabalho baseia-se em um questionário eletrônico formulado pela equipe de pesquisa e enviado em 2012 às corregedorias das seguintes instituições, em cada um dos estados da federação:

- a) Polícias Militares;
- b) Polícias Civis;
- c) Corpos de Bombeiros Militares;
- d) Polícia Federal;
- e) Polícia Rodoviária Federal.

Observe-se que, no caso das instituições federais, como a Polícia Federal e a Polícia

Rodoviária Federal, foi contatada tanto a Corregedoria Geral quanto as Corregedorias das Superintendências regionais. O questionário foi acompanhado de um ofício solicitando cooperação e informando que a pesquisa havia sido encomendada pelo Ministério da Justiça, que também é o órgão financiador.

Em um primeiro momento, mapeou-se junto ao Departamento de Pesquisa e Análise da Informação (DEPAID) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, bem como junto ao banco de dados de contatos online do Ministério da Justiça, todos os contatos de Corregedorias da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Corregedorias da Polícia Federal e Corregedorias da Polícia Rodoviária Federal. Esse levantamento inicial indicou a existência de 110 corregedorias em todo o Brasil, conforme a distribuição apresentada na Tabela 1.

O questionário eletrônico foi colocado em uma plataforma *online*. O *link* para acesso e a senha para preenchimento do formulário foram enviados por email a todos os interlocutores identificados na primeira etapa. Contudo, a taxa de respostas foi muito baixa em um primeiro momento e, por isso, foram enviadas mensagens do próprio DEPAID/SENASP com o objetivo de sublinhar a importância do preenchimento pelas instituições.

A partir dos questionários preenchidos, criou-se um banco de dados e optou-se por eliminar os formulários que tinham menos de 10% de respostas. Abaixo, encontra-se a

Tabela 1 - Corregedorias identificadas no mapeamento inicial:

Corregedorias no Brasil	
Polícia Civil	21
Polícia Militar	21
Corpo de Bombeiros Militar	13
Polícia Federal	28
Polícia Rodoviária Federal	27
<b>Total</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 - Corregedorias que responderam ao questionário por tipo:

Tipo de instituição	Número de instituições que responderam (*)	% sobre o total de instituições respondentes
Polícia Civil	13 (21)	28
Polícia Federal	12 (28)	26
Polícia Militar	8 (21)	17
Polícia Rodoviária Federal	8 (27)	17
Corpo de Bombeiros	5 (13)	11
<b>Total</b>	<b>46 (110)</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria.

(\*) Entre parênteses, o número das que foram contatadas.

tabela com os tipos de corregedorias que responderam ao instrumento de coleta de dados, uma vez retirados aqueles com um preenchimento inferior a 10% das respostas. O número final de corregedorias consideradas no estudo é de 46 (Tabela 2).

Em outras palavras, a pesquisa conseguiu a resposta de pouco menos da metade dos órgãos identificados inicialmente. As informações alcançadas correspondem, sobretudo, às instituições civis. Há duas Corregedorias da Polícia Federal no Distrito Federal: uma é a

Corregedoria Geral e outra a Corregedoria Regional. A taxa de resposta foi particularmente baixa nas corporações militares, tanto nas polícias militares quanto nos corpos de bombeiros. A tabela seguinte mostra a listagem de corregedorias que responderam o questionário por estado da federação (Tabela 3).

A baixa taxa de resposta, inferior a 50%, além de refletir as dificuldades operacionais da pesquisa, pode ser interpretada como um sinal do escasso envolvimento das Corregedorias com a produção, análise e divulgação de informações sobre o seu desempenho. Além disso, revela que essas instituições não têm o hábito de serem monitoradas por instituições externas.

As conclusões desse trabalho estarão baseadas principalmente no levantamento aqui descrito e, subsidiariamente, no estudo de Cano & Duarte (2011). Se o primeiro é mais atualizado, o segundo contou com um número maior de instituições respondentes e com o complemento da pesquisa qualitativa. Além disso, se o levantamento atual obteve mais sucesso junto a instituições civis, o da pesquisa anterior obteve maior eco justamente nas instituições militares, em função do apoio da PMMG, o que aumenta a complementaridade entre ambas. Por outro lado, o objeto das duas pesquisas não é totalmente coincidente, pois a de 2011 incluía as corregedorias do sistema penitenciário.

### 3. PERFIL DAS CORREGEDORIAS

A maioria das corregedorias pesquisadas (27 casos) depende hierarquicamente da Chefia de Polícia, no caso das polícias civis, e do Comando Geral, no caso das polícias militares. Para as polícias federais, a dependência

ocorre em relação ao superintendente do estado. De forma geral, esses resultados enfatizam a forte dependência do órgão de controle interno em relação à linha de comando da corporação. Todavia, há cinco casos de corregedorias (quatro da Polícia Civil e um dos bombeiros) que se subordinam diretamente às secretarias incumbidas da área de segurança pública. Esse modelo permite maior independência em relação à linha hierárquica e aumenta a probabilidade de que as denúncias contra os membros da cúpula das instituições sejam de fato investigadas.

A maior parte das corregedorias foi criada na década de 1980, mas há algumas muito recentes, inclusive uma delas instaurada em 2010. As corregedorias mais antigas são as da polícia federal, sendo que primeira foi criada ainda na década de 1950 e a mais recente em 1992. As corregedorias mais novas são as do corpo de bombeiros, todas fundadas entre 2003 e 2009. O fato de as corregedorias serem instituições recentes pode contribuir para explicar as dificuldades no seu funcionamento.

A maioria das corregedorias (36) elabora periodicamente relatórios de atividades. A periodicidade é variável, mas no geral tais documentos costumam ser produzidos mensalmente. Esses relatórios apresentam circulação restrita, pois são destinados quase sempre à própria instituição. Excepcionalmente, alguma corregedoria envia seu relatório ao Ministério Público, à Ouvidoria ou ao Ministério da Justiça. Ou seja, o nível de divulgação das informações produzidas é pequeno, limitando a transparência das corregedorias.

Tabela 3 - Corregedorias que responderam ao questionário por estado:

Estado	Corregedorias
Acre	Polícia Civil
Alagoas	Polícia Militar/ Polícia Civil/ Polícia Rodoviária Federal / Polícia Federal
Amazonas	Polícia Federal
Amapá	Corpo de Bombeiros
Bahia	Polícia Civil/ Polícia Rodoviária Federal/ Polícia Federal
Distrito Federal	Polícia Civil/ Polícia Rodoviária Federal/ Polícia Federal (central)/ Polícia Federal (regional)
Goiás	Polícia Rodoviária Federal/ Polícia Federal/ Corpo de Bombeiros
Minas Gerais	Polícia Militar/ Polícia Civil/ Corpo de Bombeiros/ Polícia Federal
Mato Grosso do Sul	Polícia Militar
Mato Grosso	Polícia Militar/ Polícia Civil/ Corpo de Bombeiros
Pará	Polícia Militar/ Polícia Rodoviária Federal
Paraíba	Polícia Federal
Piauí	Polícia Civil
Paraná	Polícia Militar/ Polícia Civil
Rondônia	Polícia Civil/ Polícia Rodoviária Federal/ Polícia Federal/ Corpo de Bombeiros
Roraima	Polícia Rodoviária Federal
Rio Grande do Sul	Polícia Civil/ Polícia Federal
Santa Catarina	Polícia Militar/ Polícia Civil
Sergipe	Polícia Rodoviária Federal/ Polícia Federal
São Paulo	Polícia Civil/ Polícia Federal
Tocantins	Polícia Militar/ Polícia Civil

Fonte: Elaboração própria.

Há apenas 11 corregedorias com prédio próprio, enquanto o resto utiliza espaços alugados ou da própria corporação. Essa falta de local próprio é um sinal de escassez de infraestrutura e de falta de investimento na função correcional. Como as corregedorias estão muitas vezes situadas na própria sede da instituição, isso pode influenciar e afastar as testemunhas, que talvez se sintam temerosas em denunciar policiais nesse ambiente.

Em relação à infraestrutura, todas as corregedorias possuem computadores. A maioria (34) conta com bancos de dados, mas estes são em sua maioria meras aplicações de programas do pacote Office, como *Excel* e *Access*. Apenas oito instituições possuem software próprio de gestão. Adicionalmente, 33 corregedorias possuem conexão com o INFOSEG<sup>3</sup>. As limitações de infraestrutura para o processamento de dados implicam uma capacidade reduzida para sistematizá-los, analisá-los e para planejar o funcionamento institucional a partir deles.

Boa parte das corregedorias possui linha telefônica, acesso à internet e carro. *Data shows* e salas de reunião também são comuns, mas não estão presentes em todas. Certos materiais importantes para atividades de investigação, como rádios, filmadoras e máquinas fotográficas, são relativamente habituais, mas há corregedorias que não os possuem. Por outro lado, equipamentos de interceptação telefônica são raros, sendo que apenas três corregedorias mencionaram contar com tal tipo de aparelho. Em suma, muitas corregedorias possuem problemas relacionados à infraestrutura material, afetando o desenvolvimento de suas atividades.

Só três corregedorias oferecem algum tipo de gratificação para seus membros. Os valores oscilam entre R\$253,00 e R\$4.816,00, com uma média de R\$1.286,50. Essa ausência de gratificação específica aos membros das corregedorias pode dificultar o recrutamento de agentes para atuar no órgão. Como mencionado anteriormente, em geral os policiais que exercem funções correccionais são vistos com suspeição por seus pares na corporação e, neste contexto, as gratificações poderiam ser consideradas como atrativos para o aumento e a melhoria dos quadros. Considerando as dificuldades para investigar crimes cometidos por policiais e a importância da própria função correcional, o objetivo deveria ser, de fato, atrair os melhores investigadores para dentro das corregedorias.

Somente uma instituição apresenta orçamento próprio. Quatro corregedorias estabeleceram convênios com recursos federais e uma recebe recursos de outros órgãos do estado diferentes da sua corporação. Em outras palavras, tais órgãos estão quase sempre limitados aos orçamentos das suas instituições.

O número de pessoas que trabalham nas corregedorias varia consideravelmente de um estado para o outro. O mínimo é de um e o máximo é de 540 agentes, com uma média de 45. A melhor forma de analisar o contingente é compará-lo com o total da corporação, a partir de uma razão entre os policiais que trabalham na corregedoria e o número de efetivo institucional. Em geral, o percentual de agentes que trabalha na corregedoria é muito baixo, sendo em muitos casos inferior a 1%.

Tabela 4 - Número de Pessoas que trabalham nas Corregedorias e proporção sobre o total da Corporação, por unidade da Federação

Unidade da Federação	Instituição	Efetivo Corporação 2011	Efetivo Corregedoria 2011	Porcentagem dos membros ativos que trabalham na Corregedoria
Acre	Polícia Civil	1200	21	1,75
Alagoas	Polícia Militar	7530	39	0,52
	Polícia Civil	1983	41	2,07
	Polícia Rodoviária Federal	176	4	2,27
	Polícia Federal	200	Ignorado	.
Amapá	Corpo de Bombeiros	876	7	0,80
Amazonas	Polícia Federal	145	14	9,66
Bahia	Polícia Civil	5745	80	1,39
	Polícia Rodoviária Federal	523	8	1,53
	Polícia Federal	Ignorado	16	.
Distrito Federal	Polícia Civil	5346	103	1,93
	Polícia Rodoviária Federal	444	5	1,13
	Polícia Federal	855	Ignorado	.
	Polícia Federal	200	14	7,00
Goiás	Polícia Rodoviária Federal	344	Ignorado	.
	Polícia Federal	167	14	8,38
	Corpo de Bombeiros	2698	11	0,41
Mato Grosso	Polícia Militar	6982	39	0,56
	Polícia Civil	2616	29	1,11
	Corpo de Bombeiros	1388	4	0,29
Mato Grosso do Sul	Polícia Militar	5919	38	0,64
Minas Gerais	Polícia Militar	45489	Ignorado	.
	Polícia Civil	10150	131	1,29
	Polícia Federal	473	25	5,29
	Corpo de Bombeiros	5541	37	0,67

Continua &gt;

Tabela 4 - Número de Pessoas que trabalham nas Corregedorias e proporção sobre o total da Corporação, por unidade da Federação

Unidade da Federação	Instituição	Efetivo Corporação 2011	Efetivo Corregedoria 2011	Porcentagem dos membros ativos que trabalham na Corregedoria
Pará	Polícia Militar	14724	164	1,11
	Polícia Rodoviária Federal	495	11	2,22
Paraíba	Polícia Federal	184	9	4,89
Paraná	Polícia Militar	17244	72	0,42
	Polícia Civil	4002	Ignorado	.
Piauí	Polícia Civil	1284	Ignorado	.
Rio Grande do Sul	Polícia Civil	5458	48	0,88
	Polícia Federal	508	14	2,76
Rondônia	Polícia Civil	2519	39	1,55
	Polícia Rodoviária Federal	193	4	2,07
	Polícia Federal	153	7	4,58
	Corpo de Bombeiros	954	Ignorado	.
Roraima	Polícia Rodoviária Federal	35	1	2,86
Santa Catarina	Polícia Militar	11444	28	0,24
	Polícia Civil	3127	37	1,18
São Paulo	Polícia Civil	34480	540	1,57
	Polícia Federal	1229	Ignorado	.
Sergipe	Polícia Rodoviária Federal	871	5	0,57
	Polícia Federal	497	8	1,61
Tocantins	Polícia Militar	4060	11	0,27
	Polícia Civil	1489	20	1,34

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011/ Ministério do Trabalho, 2011<sup>4</sup>.

Tabela 5 - Mínimo, máximo e média de efetivo que atua nas corregedorias

Tipo de Instituição	Número de Instituições	Mínimo	Máximo	Média
Corpo de Bombeiros	4	0,3	0,8	0,5
Polícia Civil	11	0,9	2,1	1,5
Polícia Federal	8	1,6	9,7	5,5
Polícia Militar	7	0,2	1,1	0,5
Polícia Rodoviária Federal	7	0,6	2,9	1,8

Fonte: Elaboração própria.

A média geral, entre as 37 instituições para as quais existem informações, é de 2,1% do efetivo geral dedicado à corregedoria. Contudo, há variações consideráveis para as diversas instituições, como pode ser observado na Tabela 5.

As Polícias Federais são as que dedicam maior número de agentes, em termos relativos, à atividade correcional. Os percentuais mais altos são os das polícias federais do Amazonas (9,7%) e de Goiás (8,4%). A Polícia Civil encontra-se em uma situação intermediária, com 1,5% do efetivo, e a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros estão em último lugar, com apenas 0,5% dos agentes. Essa escassez de pessoal no caso das corregedorias militares contribui para que os desvios sejam investigados pelas mesmas unidades onde os agentes acusados estão lotados, o que diminui o grau de isenção e especialização das investigações.

Em relação aos critérios de seleção dos integrantes do órgão, as corregedorias citam principalmente a necessidade de um perfil ético adequado, quase sempre traduzido no

fato de o agente não ter respondido a procedimentos administrativos disciplinares e/ou possuir uma “conduta ilibada”. A formação jurídica e conhecimentos técnicos sobre os procedimentos administrativos disciplinares também parecem ser requisitos importantes. Adicionalmente, foram mencionadas características pessoais dos agentes, como a “discrição”. Apenas duas corregedorias indicaram o voluntariado como requisito para trabalhar nelas (Tabela 6).

No que tange à formação, somente seis corregedorias afirmam oferecer capacitação específica antes de o agente começar a atuar no órgão. Nesses casos, costumam ser integrantes da própria instituição os que ministram o curso, ou seja, a formação ocorre através da transferência de experiências dos profissionais mais antigos aos mais novos. Apenas duas instituições mencionaram um treinamento oferecido por um órgão externo à corregedoria. Em outras palavras, há carência de treinamento específico aos membros das corregedorias, o que pode vir a comprometer a qualidade do trabalho.

Tabela 6 - Requisitos para os Agentes que trabalham nas Corregedorias

	Número de corregedorias
Conduta ilibada	17
Conhecimentos ou formação jurídica	16
Não ter sofrido sanções disciplinares	15
Perfil pessoal adequado	8
Aptidão profissional	5
Não há requisitos	3
Voluntariado	2
Estabilidade no serviço público	2
Indicação	1

Fonte: Elaboração própria.

As atividades de inteligência não parecem receber muita ênfase nos órgãos correccionais. Apenas uma corregedoria manifestou possuir um canal próprio de coleta de inteligência, sendo que a maioria recorre a canais da corporação em geral. Quando perguntadas em maior detalhe sobre as atividades de inteligência, as corregedorias mencionaram que seus agentes realizam investigações *in loco*, fazem consultas aos sistemas policiais e utilizam canais de outras instituições, como os da Ouvidoria, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), etc. Em suma, tal como apontado por Cano e Duarte (2011), entende-se como “inteligência” qualquer ação investigativa em vez de um trabalho sistemático de coleta e análise de informações (Tabela 7).

Em média, 82% dos procedimentos são apurados pelas corregedorias centrais ou por suas seções regionais. Apenas duas institui-

ções mencionaram que as investigações são realizadas pelas unidades a que pertencem os acusados. Com isso, torna-se possível pensar em uma tendência das corregedorias avocarem para si as investigações. Esse percentual de casos apurados é superior ao encontrado pela pesquisa de Cano e Duarte (2011), que era de 75%. Uma das explicações possíveis para esta diferença é a menor presença neste levantamento das instituições militares, nas quais há um menor contingente nos órgãos correccionais e uma maior descentralização nas apurações.

As denúncias chegam às corregedorias, sobretudo, pelos cidadãos ou vítimas de um fato, dado que chama a atenção considerando-se que, normalmente, esse tipo de órgãos é pouco conhecido pelo público em geral. Um total de 22 corregedorias afirmou contar com um canal para que as pessoas afetadas possam denunciar diretamente. As unidades opera-

Tabela 7 - Canais de coleta de inteligência das corregedorias

	Número de corregedorias
Investigação in loco feita pelos policiais da corregedoria	10
Consulta aos sistemas policiais	10
Uso de canais de outras instituições	11
Uso do setor de inteligência da própria corporação	8
Dados coletados dos veículos de comunicação	3
Não há canais de coleta de inteligência	3
Voluntariado	2

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8 - Canais de denúncias das corregedorias

	Número de corregedorias
Cidadãos ou vítimas	36
Unidades operacionais	32
Chefia ou comandância geral	32
Imprensa	31
Ouvidoria de Polícia	29
Outros órgãos do estado	23
Linha telefônica anônima para denúncias	20
Instituições da sociedade civil	13
Outros	5

Fonte: Elaboração própria.

cionais e a chefia ou comandância geral são também importantes fontes de denúncias. Além disso, a imprensa, as Ouvidorias de Polícia, bem como outros órgãos do Estado, tais como a Defensoria Pública, fornecem também denúncias (Tabela 8).

Quando se pergunta de forma aberta quais são os principais logros obtidos nas atividades de investigação e repressão de desvios, a resposta principal diz respeito à punição das infrações. Outras respostas refe-

**Tabela 9 - Principais logros alcançados com as atividades de investigação e repressão**

	Número de corregedorias
Punição dos desvios	18
Diminuição do número de desvios	9
Efeito pedagógico na corporação	6
Melhora na qualidade do serviço	5
Articulação com outras instituições	2
Valorização do trabalho da polícia	1

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 10 - Principais dificuldades relativas às atividades de investigação e repressão**

	Número de corregedorias
Falta de pessoal	23
Carência de infraestrutura física e material	15
Dificuldade de compartilhamento de informações com outros órgãos e instituições	4
Baixa qualificação dos agentes	3
Falta recursos financeiros	3
Dificuldades intrínsecas ao trabalho de investigação	2
Grande demanda de viagens	2
Excesso de demanda de trabalho	2

Fonte: Elaboração própria.

rem-se ao efeito da punição na prevenção de infrações futuras e a uma melhora do serviço policial. De forma geral, esse tipo de percepção explicita o viés punitivo próprio das corregedorias, o qual prioriza a sanção dos desvios em detrimento das ações preventivas

e de melhora da qualidade do serviço (Tabela 9). As principais dificuldades relativas às atividades de investigação e repressão dos desvios são, na opinião dos gestores que preencheram os questionários, a falta de pessoal e de recursos materiais. Em muito menor

medida, há também reclamações sobre um compartilhamento deficiente de informações entre diferentes instituições e sobre a baixa qualificação do pessoal que compõe as corregedorias. Diferentemente do resultado obtido no estudo de Cano e Duarte (2011), em que algumas corregedorias de instituições civis mencionaram o corporativismo como uma das dificuldades para o desenvolvimento de suas atividades, nessa pesquisa apenas um órgão mencionou tal questão como um problema (Tabela 10).

O número de procedimentos administrativos concluídos varia muito entre os estados, desde um mínimo de três na polícia federal de Rondônia a um máximo de 6.896 na polícia civil de São Paulo. A média entre as corregedorias que forneceram informação é de 666 procedimentos. A tabela 11 mostra esses resultados. De fato, essas informações estão bastante prejudicadas, dado o baixo número de corporações que responderam essa questão relacionada à quantidade de procedimentos concluídos em 2011.

Um dos indicadores mais relevantes é a razão entre o número de procedimentos abertos e o número de agentes da instituição. Assim, uma razão baixa pode ser o reflexo de um melhor comportamento disciplinar por parte dos agentes de segurança pública, mas também de um menor rigor ou de um menor nível de atividade correcional e do sistema disciplinar em geral. Em consequência, não é possível fazer uma interpretação única desse indicador. A média é de 10,5 procedimentos concluídos para cada 100 funcionários. O maior valor é o da Polícia Federal

do Amazonas, com 42,7 procedimentos para cada 100 agentes, seguida da Polícia Civil de Minas, com 3; no outro extremo, há valores inferiores a um. Comparando os diversos tipos de instituições, os valores mais baixos correspondem à Polícia Rodoviária Federal e ao Corpo de Bombeiros, com uma média de dois procedimentos para cada 100 funcionários. O valor mais elevado é o da Polícia Militar, com 13,7 (Tabela 11).

A razão entre o número de procedimentos concluídos e o contingente que trabalha na corregedoria poderia ser interpretada em termos de produtividade. Ou seja, quanto maior o número de procedimentos concluídos para cada membro da corregedoria, maior poderia ser considerada a produtividade dos seus agentes. A média total é de 9,4 procedimentos concluídos para cada agente.

O valor mais elevado é o da Corregedoria da Polícia Militar de Tocantins, com 59 procedimentos concluídos para cada agente do órgão. A Polícia Civil de Minas Gerais e as Polícias Militares de Mato Grosso do Sul, Pará e Mato Grosso superam os 20 procedimentos por agente. No outro extremo, há vários casos de valores inferiores a um.

De acordo com o tipo de instituição, a maior produtividade parece pertencer às corregedorias das polícias militares (média de 25,8), muito mais produtivas que as outras. As corregedorias das polícias civis aproximam-se de uma média de nove, enquanto os Bombeiros (5,6), a Polícia Federal (2,4) e a Polícia Rodoviária Federal (1,9) apresentam valores bem inferiores.

Tabela 11 - Total de procedimentos administrativos concluídos em 2011

Estado	Corregedoria	Total procedimentos concluídos em 2011	Efetivo corporação 2011	Efetivo corregedoria 2011	Número de procedimentos concluídos para cada 100 agentes da instituição	Número de procedimentos concluídos para cada agente da Corregedoria
Acre	Polícia Civil	150	1200	21	13,0	7,14
Alagoas	Polícia Rodoviária Federal	9	176	4	5,0	2,25
	Polícia Militar	223	7530	39	3,0	5,72
	Polícia Civil	415	1983	41	21,0	10,12
	Polícia Federal	Ignorado	200	Ignorado	Ignorado	Ignorado
Amapá	Corpo de Bombeiros	Ignorado	876	7	Ignorado	Ignorado
Amazonas	Polícia Federal	62	145	14	43,0	4,43
Bahia	Polícia Federal	99	Ignorado	16	Ignorado	6,19
	Polícia Civil	605	5745	80	11,0	7,56
	Polícia Rodoviária Federal	Ignorado	523	8	Ignorado	Ignorado
Distrito Federal	Polícia Civil	188	5346	103	4,0	1,83
	Polícia Rodoviária Federal	Ignorado	444	5	Ignorado	Ignorado
	Polícia Federal	Ignorado	855	Ignorado	Ignorado	Ignorado
	Polícia Federal	Ignorado	200	14	Ignorado	Ignorado

Continua &gt;

Tabela 11 - Total de procedimentos administrativos concluídos em 2011

Estado	Corregedoria	Total procedimentos concluídos em 2011	Efetivo corporação 2011	Efetivo corregedoria 2011	Número de procedimentos concluídos para cada 100 agentes da instituição	Número de procedimentos concluídos para cada agente da Corregedoria
Goiás	Corpo de Bombeiros	80	2698	11	3,0	7,27
	Polícia Federal	11	167	14	7,0	0,79
	Polícia Rodoviária Federal	Ignorado	344	Ignorado	Ignorado	Ignorado
Mato Grosso	Corpo de Bombeiros	13	1388	4	1,0	3,25
	Polícia Civil	36	2616	29	1,0	1,24
	Polícia Militar	807	6982	39	12,0	20,69
Mato Grosso do Sul	Polícia Militar	837	5919	38	14,0	22,03
Minas Gerais	Polícia Federal	31	473	25	7,0	1,24
	Corpo de Bombeiros	237	5541	37	4,0	6,41
	Polícia Civil	3352	10150	131	33,0	25,59
	Polícia Militar	Ignorado	45489	Ignorado	Ignorado	Ignorado
Pará	Polícia Rodoviária Federal	Ignorado	495	11	0,0	0,00
	Polícia Militar	3541	14724	164	24,0	21,59
Paraíba	Polícia Federal	Ignorado	184	9	Ignorado	Ignorado
Paraná	Polícia Militar	Ignorado	17244	72	Ignorado	Ignorado
	Polícia Civil	Ignorado	4002	Ignorado	Ignorado	Ignorado
Piauí	Polícia Civil	Ignorado	1284	Ignorado	Ignorado	Ignorado

Continua &gt;

Tabela 11 - Total de procedimentos administrativos concluídos em 2011

Estado	Corregedoria	Total procedimentos concluídos em 2011	Efetivo corporação 2011	Efetivo corregedoria 2011	Número de procedimentos concluídos para cada 100 agentes da instituição	Número de procedimentos concluídos para cada agente da Corregedoria
Rio Grande do Sul	Polícia Federal	21	508	14	4,0	1,50
	Polícia Civil	159	5458	48	3,0	3,31
Rondônia	Polícia Federal	3	153	7	2,0	0,43
	Polícia Civil	279	2519	39	11,0	7,15
	Polícia Rodoviária Federal	Ignorado	193	4	Ignorado	Ignorado
	Corpo de Bombeiros	Ignorado	954	Ignorado	Ignorado	Ignorado
Roraima	Polícia Rodoviária Federal	Ignorado	35	1	Ignorado	Ignorado
Santa Catarina	Polícia Civil	289	3127	37	9,0	7,81
	Polícia Militar	Ignorado	11444	28	Ignorado	Ignorado
São Paulo	Polícia Federal	46	1229	Ignorado	4,0	Ignorado
	Polícia Civil	6896	34480	540	20,0	12,77
Sergipe	Polícia Rodoviária Federal	17	871	5	2,0	3,40
	Polícia Federal	Ignorado	497	8	Ignorado	Ignorado
Tocantins	Polícia Civil	268	1489	20	18,0	13,40
	Polícia Militar	651	4060	11	16,0	59,18

Fontes: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011/ Ministério do Trabalho, 2011.

O tempo para a conclusão de uma investigação relaciona-se diretamente com o tipo de procedimento. A média de tempo para finalizar uma sindicância é de oito meses, apesar de haver instituições em que o prazo é bem maior. O tempo médio de conclusão dos inquéritos é levemente inferior, correspondendo a sete meses. Os inquéritos policiais militares são fechados mais rapidamente. Já os procedimentos demissionários demoram, em média, cerca de um ano e meio, o que é esperável em função da gravidade do resultado (Tabela 12).

A tabela 13 apresenta a relação de procedimentos, tanto administrativos quanto criminais, instaurados e encerrados no ano

de 2011 para uma série de crimes específicos. Entre eles, lesões corporais (média de 21,6 procedimentos instaurados), ameaças (média nove) e abusos de autoridade (média nove) são, respectivamente, os mais comuns. Chama a atenção o reduzido número de procedimentos referentes a crimes funcionais, como abuso de autoridade, prevaricação e corrupção, em comparação com desvios que envolvem o uso de violência, como lesões e homicídios. Esse contraste é ainda mais marcante nas Polícias Militares do que em instituições civis.

Nos casos de tortura e ameaça, o número de processos criminais instaurados é quase a metade da quantidade de procedimentos

**Tabela 12 - Duração dos procedimentos por tipo (em meses)**

	Número de corregedorias	Tempo mínimo	Tempo máximo	Média
Sindicância	29	1	120	8
Procedimento demissionário	26	2	240	17,85
Inquérito	25	0 <sup>1</sup>	60	7,18
Inquérito militar (só para instituições militares)	16	0	3	1,06

Fonte: Elaboração própria.

administrativos abertos. Para as lesões, a razão é de cinco processos administrativos para cada processo criminal e, para os homicídios, a razão é de oito para um, mas nesse último caso é possível que a diferença seja influenciada pelo fato de que os crimes dolosos contra vida não pertençam à Justiça Militar, mesmo quando cometidos por policiais militares. De forma mais geral, talvez as diferenças possam ser também devidas ao fato de que procedimentos judiciais necessitam de indícios de autoria e materialidade para serem abertos, enquanto processos administrativos podem ser instaurados a partir da realização da denúncia.

Nos outros crimes (abuso de autoridade, corrupção, prevaricação, extorsão e tráfico) o número de procedimentos administrativos é próximo ao de processos criminais (Tabela 13).

O número total de punições é, em geral, bastante pequeno, com mais da metade das instituições tendo registrado menos de 50 sanções no ano 2011. Apenas a Corregedoria da Polícia Civil de São Paulo (com 658 punições), a Corregedoria de Polícia Civil do Pará (510 punições), a Corregedoria Geral do Tocantins (295) e a Corregedoria da Polícia Militar do Mato Grosso (159) relataram ter aplicado mais de 100 punições em 2011; sendo 88 punições a média total.

Quando perguntadas sobre procedimentos prescritos por excesso de prazo em 2011, sete corregedorias citaram a existência do fenômeno. Três órgãos mencionaram que apenas uma sindicância prescreveu; dois relataram a prescrição de duas sindicâncias;

um mencionou que doze prescreveram; e, por fim, um admitiu 26 sindicâncias prescritas. Já em relação aos inquéritos prescritos por excesso de prazo, apenas duas instituições mencionaram a ocorrência de tal fenômeno em 2011: um e 19 casos, respectivamente. Na pesquisa realizada em 2011, Cano e Duarte (*op. cit.*) mostraram que nas entrevistas qualitativas havia um maior reconhecimento do problema de prescrição quando comparado com as respostas obtidas nos questionários.

Das instituições militares, cinco apontaram que possuem presídios militares destinados aos membros de sua instituição para o cumprimento de pena.

No que se refere às principais atividades de controle e melhora da qualidade do serviço, boa parte assinalou as ações de correção (21 casos), a fiscalização dos procedimentos disciplinares (16 casos), o oferecimento de cursos aos membros da corporação (13 casos), a produção de relatórios (10 casos), a realização de reuniões (10 casos) e a inspeção de unidades (nove casos). Em um único caso, foi mencionado o apoio psicossocial ao policial desviante.

No entanto, foram mencionadas as seguintes dificuldades para a execução dessas atividades de controle e melhora da qualidade: escassez de efetivo disponível para as corregedorias, carência de infraestrutura, cursos de formação insuficientes e baixa qualificação profissional. Uma corregedoria federal mencionou que a hierarquização das relações dificulta esse tipo de trabalho (Tabela 14).

Tabela 13 - Total de procedimentos instaurados e encerrados por tipo de crime em 2011

<b>Tipo de crime</b>	<b>Tipo de procedimento</b>	<b>Número de corregedorias</b>	<b>Média</b>
<b>Homicídio</b>	Processos Administrativos instaurados	28	6,7
	Processos Administrativos encerrados	27	5,5
	Processos Criminais instaurados	25	0,8
	Processos Criminais encerrados	25	0,7
<b>Tortura</b>	Processos Administrativos instaurados	29	1,1
	Processos Administrativos encerrados	28	0,6
	Processos Criminais instaurados	26	0,6
	Processos Criminais encerrados	26	0,2
<b>Lesão corporal</b>	Processos Administrativos instaurados	28	21,6
	Processos Administrativos encerrados	28	15,4
	Processos Criminais instaurados	26	4,1
	Processos Criminais encerrados	25	3,2
<b>Abuso de autoridade</b>	Processos Administrativos instaurados	29	9,0
	Processos Administrativos encerrados	28	3,5
	Processos Criminais instaurados	26	6,9
	Processos Criminais encerrados	25	5,8
<b>Corrupção passiva</b>	Processos Administrativos instaurados	29	2,5
	Processos Administrativos encerrados	28	1,5
	Processos Criminais instaurados	26	2,1
	Processos Criminais encerrados	25	1,0
<b>Prevaricação</b>	Processos Administrativos instaurados	28	5,8
	Processos Administrativos encerrados	27	4,2
	Processos Criminais instaurados	25	4,6
	Processos Criminais encerrados	24	3,9

Continua &gt;

**Tabela 13 - Total de procedimentos instaurados e encerrados por tipo de crime em 2011**

Tipo de crime	Tipo de procedimento	Número de corregedorias	Média
<b>Extorsão</b>	Processos Administrativos instaurados	28	3,0
	Processos Administrativos encerrados	27	1,6
	Processos Criminais instaurados	25	2,8
	Processos Criminais encerrados	25	1,9
<b>Ameaça</b>	Processos Administrativos instaurados	29	9,0
	Processos Administrativos encerrados	28	2,7
	Processos Criminais instaurados	26	5,2
	Processos Criminais encerrados	25	3,9
<b>Tráfico</b>	Processos Administrativos instaurados	29	0,6
	Processos Administrativos encerrados	28	0,3
	Processos Criminais instaurados	26	0,6
	Processos Criminais encerrados	26	0,3

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 14 - Principais dificuldades relativas às atividades de controle e melhora da qualidade do serviço**

	Número de corregedorias
Falta de efetivo	16
Falta de infraestrutura material	12
Carência de cursos de formação	6
Baixa qualificação profissional	4
Ausência de um sistema próprio	4
Carência de recursos financeiros	2
Hierarquização das relações na corporação	1
Outros	6

Fonte: Elaboração própria.

#### 4. CONCLUSÕES

Tal como constatado em estudos anteriores, as corregedorias das instituições de segurança pública brasileiras apresentam grandes desafios a serem superados. A própria dificuldade de levantamento das informações para a realização desta pesquisa é reveladora em relação ao contexto no qual atuam essas instituições. De forma geral, elas não costumam se envolver com a produção, análise e divulgação de informações sobre o seu desempenho. Além disso, não primam pela transparência, nem possuem o hábito de serem monitoradas por instituições externas.

São diversos os fatores que contribuem para o enfraquecimento da função correcional: a) parco efetivo; b) baixa qualificação dos agentes e ausência de formação específica; c) carência de infraestrutura física e material, incluindo a falta de um prédio próprio; d) falta de orçamento próprio; e) dependência da linha de comando das corporações; f) falta de gratificações específicas aos membros das corregedorias; g) forte cultura punitiva, em detrimento de uma cultura preventiva e voltada a melhora da qualidade do serviço; h) baixo investimento em atividades de inteligência.

O número de integrantes das corregedorias é baixo, particularmente nas corporações militares, com percentuais de menos de 1%

do total dos efetivos da corporação dedicados às ações correcionais. Por outro lado, a produtividade das corregedorias em termos processuais é também baixa, com uma média de 9,4 procedimentos concluídos por agente da corregedoria, por ano. Nesse caso, a produtividade das corporações militares é mais elevada, com valores próximos a 25. Adicionalmente, o número de punições aplicadas é também baixo, com uma média geral de 88 por ano.

De forma geral, o foco das corregedorias é a atividade de apuração e repressão dos delitos, sendo dada pouca ou nenhuma atenção às ações preventivas e de melhora da qualidade do serviço. No entanto, muitos órgãos correcionais mal conseguem desempenhar sua função disciplinar em consequência dos seus recursos limitados e de diversos outros obstáculos, como a falta de investimento em inteligência. O trabalho disciplinar segue o padrão do sistema de justiça criminal, sob um modelo inquisitorial, cartorário e burocrático, no qual a prevenção é posta em segundo plano. Em suma, o investimento na função correcional nas instituições de segurança pública no Brasil é ainda muito modesto em termos quantitativos e qualitativos e os órgãos correcionais precisam ainda se constituir como dinamizadores efetivos na prevenção dos desvios e na melhora da qualidade do serviço.

1. *Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. Sua versão original está também disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.*
2. *De acordo com Lemgruber, Musumeci & Cano (2003), desvio de conduta é qualquer transgressão do comportamento formalmente esperado do policial. Isso pode variar desde a qualidade do atendimento prestado à população até a prática de crimes.*
3. *A Rede INFOSEG integra bancos de dados das secretarias de segurança pública dos estados e do distrito federal, incluindo termos circunstanciados e mandados de prisão; o sistema de controle de processos do Superior Tribunal de Justiça; o sistema de CPF e CNPJ da Receita Federal; o RENACH - Registro Nacional de Carteira de Habilitação e RENAVAM - Registro Nacional de Veículos Automotores, do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN); o SIGMA - Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, do Exército; o SINARM - Sistema Nacional de Armas, da Polícia Federal e o SINIC - Sistema Nacional de Informações Criminais, ambos da Polícia Federal.*
4. *Foram utilizados outros estudos, como o do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Ministério do Trabalho, para obter o efetivo total das corporações, porque houve dúvidas em relação às respostas obtidas a partir do questionário dessa pesquisa.*

### Referências bibliográficas

CANO, Ignácio; DUARTE, Thais Lemos. **Análise das atividades correicionais no Brasil.** (Relatório de pesquisa). Belo Horizonte: 2011.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre.** 1º ed. São Paulo: Edusp, 2003.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil.** Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2003.

# As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil

Ignacio Cano e Thais Lemos Duarte

## Resumen

### Asuntos internos de los órganos de seguridad pública en Brasil

*Este artículo pretendió acometer un diagnóstico general sobre el modo de funcionamiento de los departamentos de Asuntos Internos de los órganos de seguridad pública en Brasil, entre ellos: las policías militares, las policías civiles, los cuerpos de bomberos militares, la Policía Federal y la Policía de Tránsito Federal. Los datos recolectados proceden fundamentalmente de un cuestionario electrónico que fue enviado, el año de 2012, a todas las unidades de Asuntos Internos de esas instituciones en el país. En general, estas unidades presentan serias limitaciones de infraestructura, personal, capacitación e inversión, así como tampoco suelen producir ni divulgar informaciones sobre su propio rendimiento. Sus actividades están centradas, sobre todo, en la represión de los desvíos dentro del modelo del contradictorio penal, con poco hincapié en acciones preventivas y de control de calidad. Por otro lado, la inversión en las actividades correccionales es todavía modesta en términos cuantitativos y cualitativos, de tal modo que los departamentos de Asuntos Internos aún no consiguen desempeñar el papel que sería deseable en términos de la mejora de la calidad del servicio de las agencias de seguridad en el país.*

**Palabras clave:** Asuntos internos. Control interno. Seguridad pública.

## Abstract

### Inspection Agencies for Public Safety Bodies in Brazil

*This paper aims to present overall diagnostics of the operations of Brazilian agencies in charge of inspecting public safety bodies in Brazil, namely: the Military Police, Civil Police, Military Firefighting Corps, Federal Police and Highway Police. Most of the data were collected from an electronic questionnaire that was sent to these inspection authorities in 2012. Overall, these institutions were found to be seriously limited in terms of infrastructure, personnel, training and funding. Furthermore, no information on their performance levels was regularly collected or released. Their major activities comprised curbing deviations from Brazil's contradictory criminal model. Little emphasis was placed on preventive action and quality control. In addition, the investment made on corrective action is still modest both quantitatively and qualitatively. Therefore, inspecting authorities are not fully able to play their role of improving the quality of the services provided by Brazilian public safety bodies.*

**Keywords:** Inspecting authority. Internal control. Public safety.

**Data de recebimento:** 28/02/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014



# Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado<sup>1</sup>

## João Trajano Sento-Sé

*Cientista político, pesquisador do Laboratório de Análise da Violência da UERJ.*

[joaotrajano@uol.com.br](mailto:joaotrajano@uol.com.br)

## André Rodrigues

*Doutorando em ciência política pelo IESP-UERJ, pesquisador do ISER.*

[arodrigues@iser.org.br](mailto:arodrigues@iser.org.br)

## Márcio Lázaro

*Doutorando em políticas públicas pelo Instituto de Economia da UFRJ.*

[marciolazaro@gmail.com](mailto:marciolazaro@gmail.com)

### Resumo

O artigo trata dos perfis e configurações dos conselhos de segurança pública em funcionamento hoje no Brasil. A partir da análise dos resultados obtidos pela aplicação de um questionário, buscou-se estimar alguns aspectos do funcionamento desses conselhos dando ênfase a: graus de institucionalização; padrões de interação com o poder público; níveis de autonomia dos conselhos em relação às instituições do sistema de justiça criminal e articulação com atores da sociedade civil organizada. Os resultados apontam para um cenário em que, a despeito da consagração retórica da centralidade dos conselhos para o aprimoramento das políticas de segurança pública, essas instâncias encontram-se, em geral, em situação de institucionalidade precária e baixa autonomia em relação às instâncias do poder público, notadamente no que diz respeito às instituições do sistema de justiça criminal. Ainda assim, conclui o artigo, representam um canal dotado de potencialidades a serem exploradas futuramente.

### Palavras-Chave

*Conselhos. Segurança pública. Participação.*

## Apresentação

A criação de conselhos relativos aos diferentes campos das políticas públicas é a melhor expressão de três ideias complementares que ganham corpo nos anos 1980, consagram-se institucionalmente na Constituição de 1988 e se consolidam nos anos 1990 e na primeira década do século XXI. A primeira ideia refere-se ao incremento da participação nos processos decisórios relativos às políticas sociais, mediante a criação de instâncias em que agentes do Estado e da sociedade civil organizada dividissem assentos. A segunda é de que tais instâncias deveriam ser expressão de demandas, percepções e valores de caráter local, o que traria para a cena decisória o homem comum e daria à municipalidade um protagonismo inédito na história política brasileira. Finalmente, ambas as ideias convergiriam para a expressão do que seria a “verdadeira” democracia, introduzindo componentes participativos no acanhado e supostamente elitista modelo representativo.

Como está registrado na literatura especializada, as ambições acima destacadas atêm-se inicialmente ao que poderíamos chamar de campos clássicos das políticas sociais (saúde e educação) e para o objeto privilegiado de abordagem da assistência social (criança e adolescentes). Simultaneamente à criação de conselhos locais, estaduais e nacionais para cada um dos três campos de políticas sociais

originalmente contemplados pela nova abordagem, destacam-se as experiências locais de orçamento participativo como novo arranjo de intervenção social nos processos de produção de políticas públicas.

Atualmente, o número de conselhos existentes no Brasil é enorme e cobre as mais variadas áreas de atuação. Alguns têm caráter mais restrito e localizado do que o âmbito do município, configurando-se como instâncias locais. No outro extremo, há um sem número de conselhos nacionais. Em tese, as diferentes escalas de abrangência concorreriam para a construção de uma espécie de correia de articulações que iriam da base, na esfera local, ao plano nacional, o que tornaria possível a participação popular no processo de produção de políticas em diferentes níveis do Estado. No que tange à sua natureza e mandato, os conselhos também são diversificados. Eles variam de meras instâncias de participação, com baixo acesso a esferas do poder (seria o caso, por exemplo, dos conselhos locais e comunitários), àqueles que se destinam à proposição de intervenções públicas, passando, entre um e outro, por níveis diferenciados de capacidade de mobilização, formulação de propostas e ingerência nas políticas setoriais.

No campo da segurança pública, a experiência com os conselhos é relativamente recen-

te. Até meados da década de 1990, foram raros aqueles que imaginaram cabível a adoção dessa fórmula. Mesmo quando a experiência de criação de conselhos já extrapolava as áreas clássicas dos direitos sociais, era difícil sequer levar a sério a possibilidade de que algo semelhante pudesse chegar à segurança pública. Nesse caso específico, é bom que se diga, ver tal possibilidade como um absurdo era extensivo a todos os seus personagens potenciais. Os gestores do campo, em sua maioria figuras egressas das Forças Armadas, juristas ou policiais, entendiam a segurança pública como um campo exclusivo de atuação estratégica do Estado. Nesse espírito, até o acesso a informações foi tratado como prerrogativa reservada a autoridades. Os profissionais de polícia mantiveram-se apegados a sua cultura corporativa, refratários a qualquer movimento que sugerisse mudança ou quebra de seus mecanismos de proteção interna. Finalmente, a militância associativa, tão imbuída e disposta a ocupar espaços e interferir na agenda, cultivou com esmero uma franca hostilidade frente àqueles que representam historicamente a mão dura e autoritária do Estado brasileiro. Sentar-se à mesa para dialogar com tais personagens pareceu uma ideia tão descabelada que custou tempo até ser cogitada como algo plausível. De certo modo, portanto, o desafio para o desenho de conselhos de segurança começa pela criação de formas pelas quais personagens acostumados a se encararem como inimigos pudessem ter algo a dizer um para o outro que não passasse de acusações, denúncias, queixas ou agressões.

Lidamos, ainda hoje, com tais dificuldades, o que faz com que o caminho para a consolidação dos conselhos de segurança seja atravessado por

barreiras e problemas bem mais árduos do que experimentados em outros campos. Nas páginas a seguir, faremos um breve relato sobre o processo pelo qual essa ideia vai ganhando força e as primeiras providências para quebrar hostilidades recíprocas são tomadas. Posteriormente, apresentaremos um quadro exploratório da situação atual dos conselhos de segurança no Brasil. Para a primeira parte, faremos uso de alguns documentos importantes que, a um só tempo, marcaram o debate público e expressaram historicamente as configurações desse mesmo debate. Para tanto, selecionamos o Programa Nacional de Segurança Pública, levado a público em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso; o Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, lançado no começo de 2003, quando se iniciava o primeiro governo Lula; e alguns documentos do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo, iniciativa levada a cabo pelas recém empossadas prefeituras da região metropolitana de São Paulo, em 2001, e o governo do estado. Destacaremos desses documentos os termos pelos quais o imperativo da participação da sociedade civil e sua cooperação com as autoridades públicas na abordagem da violência vai se desenhando nesse breve, mas importante, período da recente história brasileira.

Posteriormente, apresentaremos os resultados de pesquisa realizada no âmbito do Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto a conselhos de segurança pública espalhados pelos diversos estados do país. Com esse trabalho, realizado no final de 2012 e nos primeiros meses de 2013, apresentaremos um quadro exploratório e parcial do cenário atual, sugerindo algumas características e possíveis desdobramentos futuros.

## Os conselhos chegam ao campo da segurança pública

Tudo leva a crer que o campo da segurança pública passou ao largo das primeiras ondas de criação de conselhos. Rigorosamente, é discutível afirmar até se dispomos, hoje, desse dispositivo em funcionamento em escala nacional. Foi cumprido, até o presente momento, um longo e acidentado percurso através do qual chegamos a um patamar em que já não há tantas resistências para o tratamento da segurança pública como um bem social e, conseqüentemente, como campo passível de ser enfeixado entre as grandes áreas de políticas sociais. Ainda há grandes resistências entre segmentos de gestores e profissionais para esse tipo de abordagem. Do mesmo modo, do lado da sociedade, causa estranhamento lidar com profissionais que atuam na linha de frente da abordagem de questões relativas ao crime e à violência, identificando-os como personagens cujo trabalho incide diretamente na ampliação do acesso aos direitos sociais. A relação polícia/sociedade tem um histórico conturbado e de difícil solução. Ainda assim, é possível dizer que nos últimos quinze anos alguns esforços foram bem sucedidos para a consolidação desse tipo de abordagem para a segurança pública.

Volátil como é, o campo dos conselhos gestores torna-se mais fugidivo quando associado a uma área hostil para a pesquisa e o recolhimento de informações, como é o caso da segurança pública. As notícias sobre a criação dos conselhos ou mesmo para a construção de um discurso com esse fim são esparsas e dispõem de poucos fundamentos empíricos. Sabe-se, por exemplo, que Leonel Brizola, ainda no início de seu primeiro governo no Rio de Janeiro

(1983-1986), criou um conselho estadual de segurança pública. Como é de conhecimento generalizado, em sua primeira gestão à frente do executivo fluminense, Brizola fez da extensão do acesso aos direitos humanos às classes populares um dos principais motes de seu governo, o que correspondia, naquele momento, ao controle da violência policial em suas incursões nas favelas e áreas periféricas das grandes cidades, entre outros fatores. Inserido nesse contexto, o conselho estadual de segurança pública era, contudo, uma espécie de grupo de notáveis, personalidades publicamente respeitáveis em seus respectivos campos de atuação, com ênfase para os juristas, reunidas no ano de 1984 sob a égide da segurança pública abordada de uma perspectiva democrática. Não há notícias de qualquer ação surgida a partir desse grupo; sequer é sabido se ele chegou de fato a se reunir alguma vez.

À mesma época, Franco Montoro, à frente do governo de São Paulo, fazia esforços similares, angariando fracassos semelhantes aos de seu colega gaúcho radicado no Rio de Janeiro. Segundo Fiona Macaulay (2005), entre os anos de 1985 e 1986, o governo de São Paulo regulamentou os conselhos de segurança pública, no conjunto de iniciativas focadas no enquadramento dos órgãos policiais às novas diretrizes que se definiam no processo de redemocratização. Ainda segundo a autora, no ano de 2002 havia 800 conselhos de segurança pública em São Paulo, espalhados em 520 municípios.

Seguindo a trilha de Macaulay, o primeiro conselho de segurança pública criado no Brasil teria sido na cidade de Maringá, em 1994. Em Lajes, Santa Catarina, o funcionamento de um

conselho local teria contribuído para a redução de 47,7% da incidência de roubos e furtos. Esses dados, porém, carecem de maiores qualificações e contribuem apenas parcialmente para lidarmos com essa zona de sombras. Não há nenhuma pista empírica de que a criação dos conselhos tenha melhorado a implementação ou a efetividade de políticas em um determinado setor. Isso vale para todos eles, incluindo, obviamente, a segurança pública. Para muitos de seus defensores, contudo, as virtudes e potencialidades do funcionamento dos conselhos têm a ver com os processos de discussão que suscitam, mais do que com os resultados realmente obtidos.

Com as informações e os documentos disponíveis, podemos considerar que os últimos anos da década 1990 e os primeiros anos do século XXI são o período em que a fórmula de criação de conselhos firma-se no debate público sobre segurança. Para a recuperação dessa memória, alguns documentos e iniciativas são fundamentais. Tomaremos aqui como referências os dois planos nacionais de segurança pública lançados em 2000, pelo governo FHC, e em 2003, nos primeiros momentos do primeiro governo Lula. Além deles, tomamos como marco os debates e documentos produzidos no âmbito do Fórum Metropolitano de São Paulo, desencadeado em 2001, logo após a posse das administrações eleitas em 2000.

O Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foi lançado pelo governo federal em 2000. Ele é especialmente importante por representar o primeiro movimento público do poder federal em assumir uma parcela de responsabilidade pela segurança desde que as unidades federativas ficaram responsabilizadas

por ela, nos anos 1980. A importância desse documento, contudo, deve ser encarada muito mais no plano simbólico e na consolidação de uma linguagem para lidar com os problemas desse setor, do que propriamente pelos resultados que produziu ou por políticas que tenha porventura orientado. Já em seu primeiro parágrafo, encontra-se menção à integração entre as políticas de segurança *strictu sensu*, as políticas sociais e as ações comunitárias, declarando-se, assim, os objetivos gerais do documento:

Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (...)

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração (GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 4).

Das 124 ações que constam do documento, várias fazem alusão à participação da sociedade civil e outras tantas à importância dos poderes locais e das municipalidades engajarem-se em programas, assim como já ocorrera em outros campos das políticas públicas.

Estamos convencidos de que, por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil

organizada – de forma firme e permanente – muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança (GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 5).

O primeiro plano nacional de segurança pública é lançado, portanto, com um desenho que torna o campo mais próximo daqueles que tradicionalmente foram enfeixados na redefinição das políticas sociais no Brasil. Inclui a sociedade civil entre os atores relevantes e traz, igualmente, as municipalidades para desempenharem funções específicas nas políticas. Ao seu final, faz-se menção a várias entidades da sociedade civil que teriam contribuído para a redação do documento, como que reiterando a parcela de protagonismo reservada a essa esfera já na redação de suas linhas gerais.

O segundo plano nacional de segurança pública, autointitulado primeiro, é lançado pouco depois da posse do presidente Lula, em 2003. Bem mais encorpado do que o primeiro, ele se divide em quinze capítulos distribuídos em quase cem páginas em que, com ambições de abrangência semelhantes ao plano anterior, vários temas são abordados e propostas veiculadas. É curioso observar que, a despeito do governo que então publicizava o programa ser oposição àquele que fora responsável pelo plano anterior, esse segundo documento parece em vários aspectos um desdobramento melhor elaborado do primeiro.

As menções à sociedade civil organizada não são tão frequentes quanto no documento de 2000, mas esse ator aparece com destaque em capítulos reservados à criação de uma nova concepção do trabalho das polícias estaduais e

na própria definição do que vem a ser o campo da segurança pública. Em relação a esse último ponto, a proposta veicula mudanças radicais nas quais a participação social é das mais relevantes:

Tal estrutura só será eficaz em um contexto democrático se houver a participação da comunidade no planejamento, na fiscalização e na correção das atividades de segurança. As comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões conhecem seu próprio sofrimento, podem avaliar e sugerir a melhor forma de minorar a violência em seus locais de moradia e trabalho, participando diuturnamente nesse processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tem a pessoa humana como centro e finalidade de sua atividade. A consequência dessa visão é a criação de comissões civis comunitárias de segurança pública ou outros órgãos democrática e racionalmente concebidos, com a participação dos cidadãos e dos responsáveis locais pela segurança, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e a articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 23).

Como já foi mencionado, algumas características definidoras dos documentos de 2000 e de 2003 colocam-os mais próximos um do outro do que poderíamos supor, tendo em vista que estes se originaram das duas correntes partidárias antagonistas no cenário nacional ao longo das duas últimas décadas. Um dos pontos de convergência é a aproximação verificada nos dois documentos entre o campo da segurança pública e o dos direitos humanos. Esse é um dado especialmente relevante, pois além de re-

velar um marco da origem do discurso público da segurança no Brasil, esclarece o modo pelo qual ele é definido como área vinculada às políticas sociais e de acesso a direitos. No caso do primeiro documento, é especialmente curioso lembrar que, a despeito do Ministério da Justiça já abrigar uma Secretaria Especial de Segurança Pública na ocasião, o documento é produzido no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Se nesse curto período podemos observar movimentações focadas na segurança pública no nível federal, também no âmbito dos municípios a questão força a entrada na agenda. A criação e curta vida do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo é um bem documentado exemplo dessa tendência.

No dia nove de março de 2001, dois meses após a posse dos novos prefeitos, eleitos no ano anterior, foi realizada a primeira reunião do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo. Em certo sentido, a iniciativa foi uma resposta a demandas e expectativas da própria população que, durante os debates do período eleitoral, evidenciara que a segurança era uma de suas prioridades, mesmo no âmbito de um pleito municipal. A incorporação da segurança pública no debate eleitoral deu-se em São Paulo do mesmo modo que em outras grandes cidades brasileiras. O fato de se tratar de um campo relativo aos governos estaduais não importou muito para o eleitorado, nem mesmo para os postulantes que, com ênfase e abordagens variadas, procuraram mostrar sensibilidade e compromisso para lidar com a questão.

Findo o processo eleitoral e empossadas as novas administrações municipais, o tema foi retomado. Trinta e seis das trinta e nove prefei-

turas de municípios que compunham a Grande São Paulo reuniram-se na sede da FIESP para estabelecer um plano de ação coordenado para lidar, juntamente com o governo estadual, com a segurança pública.

A criação do Fórum Metropolitano de Segurança de São Paulo é expressiva de uma tendência em curso que introduz o poder municipal no rol de atores responsáveis pelo provimento de segurança pública à população. Ela se verifica em vários outros pontos do país, ainda que com graus de institucionalização e articulação diferenciados. Isso representa um passo importante na configuração da segurança como um campo pertinente ao acesso a direitos e à participação local.

Na definição de campos de atuação do Fórum, quatro áreas foram elencadas: sistema de informação; prevenção; controle da violência e da criminalidade; e comunicação. Não é o caso de analisar aqui cada uma delas. Cabe, alternativamente, destacar que no planejamento de três delas – prevenção, controle da violência e criminalidade e comunicação – a participação e cooperação da sociedade civil é destacada como estratégica. Já no documento fundador do Fórum, em que são elencadas sua missão e seus objetivos, temos que:

A missão do Fórum Metropolitano de Segurança Pública é promover a redução da violência na Região Metropolitana de São Paulo, particularmente através de ações de natureza preventiva e parcerias entre a sociedade civil, a universidade, os governos municipais, o governo estadual e o governo federal.

(...)

Intensificar a colaboração entre governos municipais e destes com a sociedade civil, a universidade e o setor privado, no desenvolvimento e sustentação de estratégias preventivas de redução da violência, tanto de natureza social como de natureza situacional (FMSP, 2001, p. 11).

É perceptível que o poder municipal instituiu-se enquanto ator pela sua capilaridade na estrutura social e na sua capacidade privilegiada de articulação entre Estado e instâncias não governamentais, sociedade civil incluída. Todo o esforço de então, ao menos ao nível retórico, está concentrado na criação de um circuito que fosse da base (a sociedade civil) ao topo da estrutura governamental, representado pela União, tendo os municípios um papel preponderante em garantir um bom fluxo de articulação. Em praticamente todos os documentos produzidos no âmbito do Fórum a que tivemos acesso, o estímulo e as diretrizes para a criação de conselhos municipais de segurança aparecem como uma das prioridades. Eles se justificam, sobretudo, como estratégia de articulação com a Guarda Municipal, cuja consolidação é outro aspecto repetidamente enfatizado nos documentos.

Embora não tenha durado muito tempo e os resultados efetivos tenham sido bastante modestos, a articulação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo é a mais bem documentada expressão de uma tendência que marcou o debate sobre segurança pública no Brasil na virada de século. Aquilo que se passava em vários municípios da Grande São Paulo ocorria, também, em outros municípios brasileiros que se movimentavam, inclusive, na criação de secretarias voltadas para a questão da segurança em nível local.

Um dado interessante em todos os documentos aqui analisados é a repetição, no que tange à abordagem da relação sociedade/aparato policial, do uso da palavra cooperação. A repetição impressiona, sobretudo quando temos em vista o tom prevalecente nas relações entre esses dois atores. Do lado das instituições policiais, a aproximação com a sociedade é encarada com desconfiança, quando não hostilidade. Autores como Soares (2000), Rolim (2006) e Ratton (2007), por exemplo, assinalam os traços da cultura corporativa, da formação e do legado histórico que fazem das instituições do sistema de justiça criminal – as polícias em destaque – as mais refratárias e resistentes às mudanças instituídas a partir de nosso último processo de redemocratização<sup>1</sup>.

O quadro não é muito diverso, porém, quando abordado pelo lado de instâncias da sociedade civil. A visão predominante deste último é das polícias como instrumentos do Estado autoritário, discriminador e violento. Nessa perspectiva, o vínculo das polícias com os órgãos de repressão e seu uso como instrumentos de violação de direitos continua prevalecendo sobre as potencialidades dialógicas abertas pelas inúmeras iniciativas que se tem voltado para esse fim.

Se suspeitas e hostilidades mútuas pautam, em grande medida, as relações polícia/sociedade, apresentando-se como obstáculo para a consagração do modelo “conselhistas”, é possível, por outro lado, pensar esse mesmo arranjo como fórmula possível para remoção ou apaziguamento dessa tensão. Em pesquisa sobre os conselhos de segurança do Ceará, Rosemary de Oliveira Almeida e Glauécia Mota Brasil (ALMEIDA e BRASIL,

2004) destacam as impressões favoráveis de uma parcela dos participantes não policiais acerca do impacto dos encontros ali ocorridos para a relação polícia/comunidade.

A fala dos conselheiros é congruente com as determinações da Secretaria de Segurança Pública, o que é quase geral entre as lideranças. Elogiam o fato de se reunirem com as autoridades e serem ouvidos, enterrando, no seu entender, o passado de violência policial, do medo de falar e serem violentadas; entretanto, ao mesmo tempo, percebe-se, nas mesmas entrevistas, que algumas lideranças responsabilizam as autoridades policiais pelo trabalho, alegando que estas precisam ter interesse e empenho em rastrear as informações da comunidade, atendendo os seus pedidos e não somente usá-las (ABREU e ALMEIDA, 2004, p.147-8).

A passagem anteriormente destacada evidencia uma indisfarçável ambivalência na percepção de segmentos da população sobre a aproximação com a polícia. Ainda quando se acena com a disposição de compartilhar experiências, há sinais de reservas e desconfiança. Tal ambivalência, contudo, é de mão dupla. As iniciativas de aproximação da polícia parecem ter algum prestígio entre autoridades e segmentos minoritários das corporações, sem maior entusiasmo das bases. São, no entanto, presságio para possíveis e necessários avanços na criação de canais de diálogo.

No cenário rapidamente desenhado nos parágrafos anteriores, a criação dos conselhos aparece como um caminho desejável para a superação de barreiras e de aproximação polícia/sociedade. Haveria, assim, um ingrediente a mais justifican-

do o investimento na criação e consolidação de conselhos país a fora. A leitura de alguns trabalhos esparsos dá a impressão de que esse é um processo em curso com muitos empreendimentos a serem comemorados. É difícil encontrar um único estado no Brasil em que não se tenha menção à criação de conselhos estaduais e municipais. Em algumas fontes, geralmente vinculadas aos poderes executivos, encontramos menções a dezenas, quando não centenas de conselhos em funcionamento, o que transmite uma primeira impressão de que estaríamos em plena mobilização cidadã (seja lá o que isso signifique) no campo da segurança pública. Tal impressão, contudo, raramente resiste a uma aproximação maior a esse campo. O próximo capítulo é um relato de resultados advindos desse movimento de aproximação.

### Os conselhos chegam à segurança pública?

Apresentaremos, a seguir, alguns resultados obtidos em sondagem sobre o momento atual dos conselhos de segurança pública no Brasil. Como já foi dito, o universo do associativismo via conselhos é bastante volátil e de difícil apreensão. À medida que esse universo amplia-se, torna-se mais complexo e, principalmente, encontra-se radicado nas bases da estrutura social, mais pronunciada é sua natureza artesanal e, conseqüentemente, mais difícil revela-se o entendimento de suas dinâmicas.

Utilizamos como referência inicial para nossa pesquisa o levantamento prévio de 545 conselhos realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 2009. Além de ser a fonte mais abrangente e confiável sobre os conselhos disponível em âmbito nacional, julgamos que seria interessante tornar nosso trabalho uma espécie de atualização do que já

fora realizado anteriormente<sup>2</sup>. Evidentemente, a escolha trouxe, também, alguns problemas.

Dos 545 conselhos apurados pela SENASP, tentamos contato com 398. Cientes de que estaríamos lidando, em muitos casos, com pessoas sem muita disponibilidade de tempo e com estrutura precária, procuramos elaborar um questionário curto pelo qual poderíamos estimar: grau de institucionalização do conselho; vínculos e padrões de interação com o poder público; perfil de composição e tipo de atuação. O percurso inicial de contato é, por si só, um capítulo à parte. Já nas tentativas de fazer contato por telefone com as referências disponíveis na planilha da SENASP, uma boa parte do universo do trabalho anterior foi descartada. Os resultados mais comuns foram: o contato não mais está vinculado ao conselho e não se tem informações sobre novos titulares; o telefone não mais pertence ao contato; o número não existe ou ninguém atende; o contato não pode atender e pede-se que o procure posteriormente, etc.

Uma parte expressiva dos números de telefone fixo, de celulares ou endereços de e-mails era pessoal, de alguém ligado ao conselho quando do primeiro levantamento e, na maior parte das vezes, já sem qualquer vínculo com a instituição. Essas pessoas, em sua maioria, sequer foram encontradas e várias delas, quando localizadas, tinham pouco a ajudar no que toca a informações sobre o conselho. Esse filtro foi o principal responsável por chegarmos, ao fim, à apuração de somente 62 conselhos, o que representa pouco mais de 10% do universo mapeado em 2009 e em torno de 20% da listagem com que buscamos a atualização. Trata-se

de um universo bastante reduzido, que não pode ser tratado nem como amostragem, nem como recorte expressivo do que existe hoje no campo. Deve ser encarado, portanto, como o resultado possível de um levantamento exploratório. É sobre esse universo que trataremos a seguir.

Na Tabela 1, temos a distribuição dos conselhos por unidade federativa.

Como pode ser visto, o estado da Bahia aparece como aquele com maior incidência de respostas a nossa sondagem, com 13 conselhos retornando nosso questionário devidamente preenchido. Por outro lado, estados como São Paulo e Rio de Janeiro, que estão entre as unidades federativas que primeiro se lançaram nessa experiência, contribuem respectivamente com apenas cinco e dois questionários respondidos. O estado do Ceará – onde existem conselhos, ou ao menos tentativas de consolidá-los, desde o final dos anos 1990 – não participa de nosso universo, enquanto Minas Gerais confirma seus avanços no campo destacando-se como o segundo estado que mais contribui com questionários respondidos.

Quanto ao tempo de existência dos conselhos que responderam a nossa sondagem, há observações importantes a serem feitas. Apenas 10 conselhos do nosso universo foram fundados antes de 2000, ano do lançamento do primeiro plano nacional de segurança. Destaque-se também que entre 2003 (ano do lançamento do segundo plano nacional) e 2008 observamos a maior incidência de criação de conselhos, com 37 casos. O último dado a ser destacado é a baixa incidência de conselhos

Tabela 1 - Conselhos - UF

UF	Frequência
Bahia	13
Minas Gerais	12
Paraná	6
Santa Catarina	6
São Paulo	5
Mato Grosso	4
Rio Grande do Sul	4
Espírito Santo	2
Goiás	2
Rio de Janeiro	2
Alagoas	1
Distrito Federal	1
Mato Grosso do Sul	1
<b>Total</b>	<b>59</b>

Fonte: Elaboração dos autores.

fundados em 2009 ou depois. Fazemos tal destaque porque 2009 foi o ano da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, evento cercado por um grande esforço de mobilização em escala nacional. Apenas 6 conselhos por nós encontrados foram fundados no ano da conferência ou depois dela.

A alta incidência de perdas já no momento da primeira tentativa de contato dá-nos uma prévia da resposta para uma das perguntas que nos ocupa: qual é o grau de institucionalidade dos conselhos de segurança no Brasil hoje? A resposta é inequívoca: esse é um universo com baixíssima institucionalidade e, ao

que tudo indica, fortemente dependente do espontaneísmo intermitente de suas lideranças de ocasião. A impressão deixada nos primeiros movimentos da pesquisa é reforçada pela observação das informações que conseguimos coletar. Pareceu-nos razoável esperar daquelas instâncias de que obtivemos retorno alguns traços que caracterizassem uma estrutura mínima que, justamente, as tornasse capazes de estabelecer esse contato básico com uma instituição da sociedade civil especializada no campo em que os conselhos atuam e interessada nesse diálogo. Os resultados que seguem, contudo, não são dos mais significativos nesse sentido.

Incluímos no questionário um pequeno pacote de perguntas que nos dariam um quadro das estruturas disponíveis nos conselhos de segurança em funcionamento. Dentre os conselhos que nos deram retorno, mais da metade (31 deles) atestou ter registro de pessoa jurídica. Esse número nos surpreendeu positivamente. No entanto, apenas 9 dos 62 conselhos responderam que têm dotação orçamentária e somente 4 têm sede própria. Finalmente, apenas 8 contam com funcionários contratados. De um modo geral, portanto, pode-se dizer que sem um espaço físico de referência, sem estrutura organizacional básica mínima e sem recursos próprios, a capacidade operacional dessas instâncias é bastante limitada, o que nos faz entender melhor as dificuldades encontradas já no início do levantamento.

Embora sua importância seja destacada no discurso público por autoridades, militantes de direitos humanos, gestores de segurança pública, profissionais do campo e agentes da sociedade civil organizada em geral, e ainda que sua criação seja proposta em documentos paradigmáticos e por intervenções das mais variadas, o cenário de institucionalização dessas instâncias parece pouco animador. Elas dependem, ao que parece, da iniciativa de lideranças e personagens engajados, portadores, provavelmente, de boas intenções, mas incapazes de lidar com tantas dificuldades e limitações. Tudo leva a crer que, para além do esforço de personagens isolados, um outro motivador da criação de conselhos seja o próprio poder público. Em pesquisa qualitativa realizada no Rio de Janeiro, pudemos perceber o protagonismo do executivo estadual na construção dos conselhos comunitários no estado (SENTO-SÉ et al, 2013).

Tabela 2 - Instância do poder público a que está vinculado

Instância	Frequência
Estadual	28
Municipal	13
Local	5
Não está vinculado a qualquer instância do poder público	15
<b>Total</b>	<b>61</b>
NS/NS	1

Fonte: Elaboração dos autores.

Pareceu-nos importante, então, identificar eventuais vínculos dos conselhos com os diferentes níveis do poder do Estado. Os resultados confirmaram nossa intuição inicial (Tabela 2).

Tal como explicitado na tabela 2, apenas 15 dos 62 conselhos com que travamos contato não guardam vínculo com o poder público. Entre os demais, prevalecem os conselhos vinculados ao poder estadual (28). Aos 13 que declaram explicitamente o vínculo ao poder municipal, podemos, talvez, adicionar 5 que se declaram vinculados ao poder local. Esses últimos são, possivelmente, casos de conselhos radicados em bairros ou instâncias mais restritas do que a esfera municipal.

Pelas informações comentadas acima, a expectativa de criar conselhos municipais, ao que parece, não se concretizou ou, ao menos, não se institucionalizou de forma suficiente a

termos hoje a capacidade de captação de informações a respeito. Dentre as informações obtidas, prevalecem os conselhos vinculados às estruturas estaduais de governo e, dentre estes, boa parte está articulada a órgãos específicos da segurança pública, como veremos adiante.

Na tabela a seguir, temos a distribuição dos conselhos segundo seus vínculos com o poder público. Chamou nossa atenção a alta incidência de conselhos vinculados à estrutura da segurança pública (23) ou diretamente às polícias (7). Juntos eles totalizam praticamente metade de nosso universo (Tabela 3).

À primeira vista, o vínculo dos conselhos a secretarias de segurança ou a algum órgão policial pode soar natural e não problemático. É importante, porém, levantar algumas questões a respeito. Em primeiro lugar, cabe questionar em que medida tal proximidade pode com-

**Tabela 3 - Órgão ou secretaria a que está vinculado ou subordinado o conselho**

Órgão	Frequência
Secretarias de segurança pública ou afins	23
Não está vinculado a nenhum órgão	15
Secretaria Estadual	11
Polícias (Civil, Militar, Guardas)	9
Judiciário	4
Outras secretarias	4

Fonte: Elaboração dos autores.

prometer a efetivação dos conselhos como instrumento de controle e supervisão, o que, em tese, seria uma de suas vocações. É importante ter em mente que a área de segurança guarda aspectos singulares em relação a outros campos de políticas públicas. Ela lida com instâncias que têm acesso privilegiado aos meios de fazer uso da força. Tal prerrogativa confere um grau de discricionariedade às instituições do sistema de justiça criminal – às polícias, sobretudo – muito expressivo. Lidamos, portanto, com um universo em que a equidade entre os atores é problemática em aspectos importantes. Em segundo lugar, o histórico das instâncias do sistema de justiça criminal – novamente com destaque para as polícias – é não somente de falhar no provimento de segurança, mas de concorrer sistematicamente para a violação da lei e a negação de direitos, agindo a contrapelo da ordem legal. De forma talvez mais acentuada do que em outras áreas, a segurança pública requer conselhos dotados de razoável autonomia e capacidade crítica, o que fica evidentemente comprometido se eles se encontram vinculados exatamente àqueles órgãos a quem deveriam ter o poder e a autoridade de criticar.

As características anteriormente mencionadas sugerem que talvez fosse desejável alocar os conselhos em nichos onde eles pudessem gozar de alguma margem de autonomia frente às autoridades ligadas ao campo específico da segurança pública; um espaço em que o convívio se pautasse pelo equilíbrio de poder. Esse, contudo, não tem sido o caso. Mesmo antes de checar os dados aqui apresentados, as notícias espalhadas nos diferentes estudos consultados convergem para essa mesma direção. Na melhor das interpretações, pode-se dizer

que se tem priorizado a dimensão cooperativa destacada nos documentos anteriormente analisados, em que se propugna a ação concertada entre polícias e sociedade civil. Tal cooperação, contudo, estabelece-se, vale repetir, em bases assimétricas, em que a autonomia dos atores não vinculados ao Estado em criticar, supervisionar e, eventualmente, denunciar, é comprometida.

A predominância da dimensão cooperativa frente a um caráter que pudesse ser compreendido como mais combativo é sugerida por várias informações. Uma delas reside na definição da composição do conselho. Como foi consagrado em outros campos, também os conselhos de segurança preveem entre seus membros natos a presença dos profissionais do campo. Essa questão nos parece especialmente relevante não somente para a configuração do conselho, mas para sua capacidade de efetivar suas vocações de supervisão e controle das políticas do setor.

Na tabela 4, a seguir, listamos profissionais com cargos de comando em suas respectivas corporações e instâncias variadas do aparato do Estado. Tentamos, com isso, estimar que atores ocupam preferencialmente os assentos. A primeira observação a ser feita diz respeito ao volume de conselhos que dispõem de assentos cativos para oficiais da Polícia Militar. Dentre os 58 conselhos que responderam a tal questão, apenas 14 não têm oficiais entre seus membros natos. Em segundo lugar de maior incidência estão delegados da Polícia Civil. Somente após a representação dessas duas categorias encontramos menções a representantes de secretarias variadas (de segurança pública inclusive). Por outro lado, a participação de instâncias do po-

Tabela 4 - Dispõem de assento cativo no conselho, na qualidade de membros natos, representantes de:

Representantes	Sim	Não	Total	NS/NR
Polícia Militar (oficiais, comandantes)	44	14	58	4
Polícia Civil (delegados, chefes de polícia)	38	20	58	4
Outros	26	31	57	5
Secretarias de Governo	19	38	57	5
Secret. de Segurança, Ordem Pública, etc.	19	37	56	6
Guarda Municipal (chefes e comandantes)	16	40	56	6
Judiciário	16	41	57	5
Ministério Público	15	42	57	5
Bombeiro Militar (oficiais, comandantes)	14	42	56	6
Defensorias	10	47	57	5
Polícia Federal (delegados, chefes de polícia)	6	50	56	6
Ouvidorias de Polícia	5	51	56	6
Polícia Rodoviária Federal (chefes)	5	51	56	6
Sistema Penitenciário (diretores, gestores)	5	51	56	6
Perícia (diretores, gestores)	4	52	56	6

Fonte: Elaboração dos autores.

der público externas aos executivos estaduais ou municipais é bem modesta, aparecendo representantes do judiciário como a primeira a ser mencionada, com 16 casos, seguida do Ministério Público, com 15 citações.

Na tabela 5, apresentamos os resultados da mesma pergunta listando, nesse caso, profissionais do sistema de segurança pública que ocupam posições subalternas na hierarquia de suas respectivas corporações. Como supúnhamos, as menções afirmativas quanto à participação declinaram bastante, mas, ainda assim, encontramos a

mesma tendência verificada anteriormente, com a Polícia Militar e a Polícia Civil aparecendo em primeiro e segundo lugares respectivamente.

Parece-nos claro que a presença das instituições policiais é grande nos conselhos e que, nesse aspecto, a Polícia Militar tem ampla prevalência frente aos demais órgãos do sistema de justiça criminal. Na outra ponta, considerando-se a sociedade civil, entre os 55 conselhos que responderam à questão, 38 declararam que em seus conselhos as associações de moradores estão entre

Tabela 5 - De trabalhadores de segurança pública:

Representantes	Sim	Não	Total	NS/NR
Polícia Militar (praças)	27	28	55	7
Polícia Civil (inspetores, escrivães, etc)	18	37	55	7
Bombeiros Militares (praças)	10	44	54	8
Guardas Municipais (agentes)	10	44	54	8
Outros	8	46	54	8
Agentes Penitenciários	5	50	55	7
Polícia Rodoviária Federal (agentes)	4	51	55	7
Polícia Federal (agentes)	3	52	55	7
Perícia (técnicos, agentes)	2	53	55	7

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 6 - Da sociedade civil:

Entidades	Sim	Não	Total	NS/NR
Associações de moradores	38	17	55	7
Entidades de Classes	33	22	55	7
ONGs	26	29	55	7
Conselhos Tutelares	21	34	55	7
Redes e Fóruns	17	38	55	7
Outros	15	40	55	7

Fonte: Elaboração dos autores.

seus membros natos. Por um lado, causou-nos surpresa a alta incidência de entidades de classe e, por outro lado, o fato de ONGs, conselhos tutelares e redes variadas apresentarem incidência inferior à metade dos casos apurados (Tabela 6).

Dentre os conselhos por nós apurados, 26 são exclusivamente consultivos e 23 deliberativos, o que nos pareceu um número bastante expressivo e surpreendente. Na verdade, mesmo nas intervenções mais abertamente favoráveis à criação de conselhos como meca-

Tabela 7 - Atribuição normativa do conselho:

Atribuição	Frequência
Consultivo	26
Deliberativo	23
Outro, qual?	12
<b>Total</b>	<b>61</b>
NS/NR	1

Fonte: Elaboração dos autores.

nismo de aprimoramento e democratização da área de segurança, prevalecem, em geral, posições favoráveis a circunscrevê-los ao campo da consulta, do diálogo e da cooperação, sem atribuições deliberativas. A despeito dessa alta incidência, contudo, não temos maiores razões para acreditar que tais instâncias têm efetividade para pautar políticas. Adicionalmente, cabe destacar que praticamente todos os 12 casos compreendidos na rubrica outros se enquadrariam na janela de consulta (Tabela 7).

Se a estrutura dos conselhos parece bastante precária, a rotina de encontros por eles promovida sugere alguma margem de regularidade. Conforme indicam as tabelas 8 e 9, a maioria dos conselhos prevê reuniões mensais e mais da metade daqueles que responderam a questão (27 num total de 51) declaram que, nos 12 meses anteriores a aplicação do questionário, tinham convocado reuniões extraordinárias pelo menos uma vez. Esses dados, ainda que não digam muito sobre participação e engajamento ampliado, sugerem ao menos o esforço de estabelecimento de regularidade dos encontros.

Se a regularidade das reuniões pode ser encarada como um ponto positivo, as formas de convocação recolocam o problema da baixa institucionalidade dos conselhos (Tabela 10).

À alta incidência de convocações transmitidas ao final da reunião, soma-se a incidência de formas pessoais de fazê-las, como pelo uso de telefone, explicitando-se mais uma vez o caráter artesanal do funcionamento dos conselhos (Tabela 11). Se tivermos em conta que apenas 15 desses conselhos dispõem de uma página na internet, como indica a tabela 12, a impressão que ficamos é de um universo ainda bastante limitado em seus recursos de divulgação e comunicação em larga escala.

Na outra ponta, vale dizer, no que tange à divulgação de resultados, decisões e posicionamentos, o cenário reforça a direção que temos tomado em nossa análise. Como exposto na tabela a seguir, apenas metade do total de conselhos que nos retornaram o questionário dispõe de uma rotina de divulgação de seus encaminhamentos e deliberações (Tabela 13).

Tabela 8 - Periodicidade das reuniões regulares nos últimos 12 meses:

Periodicidade	Frequência
Semanal	2
Mensal	42
Bimestral	3
Trimestral	2
Semestral	1
Anual	1
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 9 - Ocorreram reuniões extraordinárias nos últimos 12 meses?

Total	Frequência
Sim	27
Não	44
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 10 - As reuniões são convocadas:

Ao fim de cada encontro	22
Por via eletrônica	23
Outros	28

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 11 - As reuniões são convocadas (outros):

Outros	Frequência
Telefone	11
Convite	6
Cartas	3
Agenda / Calendário Anual	3
Panfletos e jornais	2
E-mail	2
Outros	1
<b>Total</b>	<b>28</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 12 - O conselho dispõe de página na internet?

Total	Frequência
Sim	15
Não	36
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 13 - Há uma rotina de divulgação ampliada dos debates, demandas, encaminhamentos e/ou deliberações estabelecidas nas reuniões dos conselhos?

Total	Frequência
Sim	30
Não	21
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

Temos, portanto, um cenário de baixa institucionalidade, recursos precários de comunicação e alta incidência de incorporação de profissionais de polícia em seus quadros, combinados com alguma regularidade de reuniões e razoável incidência de convocação para encontros extraordinários. Dadas tais características, cabe fechar essa exploração tentando determinar o que se discute nesses espaços, que posições são tomadas e para onde são endereçadas. Acreditamos que as respostas a essas questões deixam-nos mais próximos de saber as configurações e dinâmicas atuais dos conselhos de segurança com que conseguimos estabelecer contato, bem como quem são seus interlocutores privilegiados.

Dentre as opções por nós propostas no questionário, predominam questões gerais relativas a estratégias de policiamento e de segurança pública em sentido mais amplo (Tabela 14). Daí as menções reiteradas a discussões sobre estratégias preventivas, questões de gestão e informações sobre indicadores. Caso os sinais de institucionalização desses conselhos não fossem tão baixos, seríamos induzidos a crer que estamos lidando com agentes fortemente equipados e especializados. A combinação de diferentes informações de que dispomos, porém, aponta-nos para outras direções.

Se, por um lado, prevalecem questões atinentes a estratégias e modos de gestão de segurança, por outro lado, aquelas referentes a denúncias contra agentes policiais são bastante escassas. Elas se encontram entre as menos discutidas e apontadas nas reuniões dos conselhos, dentre as opções por nós sugeridas. Muito provavelmente essa tendência tem a ver com

informações comentadas anteriormente, como a forte presença de profissionais de polícia nos conselhos e a íntima relação destes com as instâncias estatais de segurança pública. Essas características acabam por nos apontar um quadro de baixo potencial de conflito interno e, quase como desdobramento, limitada capacidade dos conselhos de atuarem como instrumentos de denúncia e controle do sistema de segurança pública estatal.

Na expectativa de captar a incidência de focos de conflito decorrentes de ações marcadas por violência policial, incluímos uma pergunta específica sobre o tema. Mais uma vez, contudo, os resultados indicam uma baixa tendência conflitiva nos conselhos. Como indica a tabela 15, apenas 14 conselhos registraram alguma denúncia no sentido proposto nos 12 meses anteriores à aplicação do instrumento de sondagem.

A tendência estabelecida aqui é reforçada quando lidamos com a informação sobre os interlocutores preferenciais radicados no poder público. As polícias, de modo geral, são predominantes, seguidas pelas secretarias de segurança. Mais uma vez, chama atenção a predominância dos atores da ponta do sistema de justiça criminal e a baixa incidência para fora do circuito das polícias (Tabela 16).

Ainda quanto à interlocução, sondamos sobre os tipos de encaminhamentos mais comuns às decisões e deliberações tiradas pelos conselhos (Tabela 17).

O primeiro ponto a destacar refere-se à alta incidência de encaminhamentos dirigidos a instâncias do poder municipal. Ao que parece,

Tabela 14 - Quais, dentre os temas abaixo, foram objeto de discussão e/ou deliberação nos últimos 12 meses?

Tema	Sim	Não	Total	NS/NR
Estratégias de prevenção da violência	47	4	51	11
Gestão da segurança pública	46	5	51	11
Indicadores e acompanhamento das incidências criminais	41	10	51	11
Queixas sobre precariedade do policiamento	41	10	51	11
Queixas sobre atuação de grupos vinculados ao comércio de drogas ilegais	37	12	49	11
Intervenções sociais e/ou assistenciais em áreas específicas	33	18	51	13
Intervenções policiais tópicas	27	24	51	11
Formulação de regimento interno e regras de funcionamento	20	31	51	11
Controle externo das instituições de segurança	17	34	51	11
Denúncias de violência policial perpetrada pela PM	11	40	51	11
Orçamento para segurança pública	11	40	51	11
Queixas sobre atuação de grupos ilegais armados (milícias, grupos de extermínio, justiceiros, etc.)	9	41	50	12
Denúncias de violência sofrida por policiais militares	6	45	51	11
Denúncias de violência policial perpetrada pela Polícia Civil	5	45	50	12
Denúncias de violência sofrida por policiais civis	3	47	50	12
Outros	19	32	51	11

Fonte: Elaboração dos autores.

**Tabela 15 - Houve decisões ou discussões do conselho decorrentes de denúncias de abusos, violações, ou desvios de conduta de agentes públicos de segurança nos últimos 12 meses?**

Total	Frequência
Sim	14
Não	37
<b>Total</b>	<b>51</b>
NS/NR	11

Fonte: Elaboração dos autores.

**Tabela 16 - Dentre as alternativas abaixo, destaque os três principais interlocutores do conselho, entre agentes estatais:**

Interlocutores	Frequência
Polícia	77
Secretarias de Seg. Pub (Estado/Município)	24
Forças Auxiliares	12
Outras Secretarias (Estado/Município)	10
Outros agentes vinc. Serv. Público	8
Outros	4

Fonte: Elaboração dos autores.

portanto, a despeito de não aparecer como interlocutor preferencial ou como ator muito efetivo na composição dos conselhos, o poder municipal é receptor privilegiado de demandas e encaminhamentos. As instituições policiais voltam a ter destaque na recepção de demandas, ocupando o segundo lugar nesse quesito. Reitera-se, então, a proximidade já apontada. Outro dado importante é a recorrência de denúncias encaminhadas ao

Ministério Público. Deve-se ter em vista que tais denúncias não foram qualificadas e, portanto, não temos como saber o objeto delas.

A partir do que conseguimos apurar ao longo de cerca de dois meses de esforços renovados de contato, busca de informações e envio e recebimentos de um breve questionário acerca dos conselhos de segurança em

Tabela 17 - Dentre os principais resultados dos trabalhos do conselho pode-se apontar:

Resultados	Sim	Não	Total	NS/NR
Recomendações dirigidas secretarias de governo municipal	46	5	51	11
Demandas a instituições das polícias	43	58	51	11
Decisões colegiadas	38	13	51	11
Recomendações dirigidas a secretarias de governo estadual	32	19	51	11
Denúncias ou recomendações dirigidas ao Ministério Público	30	21	51	11
Documentos técnicos (pareceres, cartilhas, relatórios)	27	24	51	11
Denúncias a instituições de controle das polícias	16	35	51	11
Denúncias via mídia	16	35	51	11
Minutas de projeto de lei (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	11	40	51	11
Minutas de decretos (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	6	45	51	11
Minutas de portarias (a serem assinadas e publicadas pelo executivo)	5	46	51	11

Fonte: Elaboração dos autores.

atividade no plano nacional, esse é o cenário que foi possível construir. A fragilidade dos dados fala por si mesma, mas podemos ler além. Mesmo as informações apuradas parecem convergir para intuições suscitadas pelas dificuldades de estabelecer uma aproximação maior e mais sistematizada do campo. De certo modo, é como se o campo dos movimentos sociais no Brasil hoje, tão difuso e fugidio, exteriorizasse tais marcas ao

extremo no campo da segurança. Do mesmo modo, exatamente esse campo em que a sociedade civil teria tanto a forçar no que diz respeito a mudanças e redefinições, o que parece acontecer é a prevalência da lógica dos agentes do Estado, a ascendência dos profissionais do campo e a predominância da dinâmica cooperativa, sob a qual talvez resida a conservação e a perpetuação do *status quo* que se desejava superar.

## Conclusão

Os temas da modernização, qualificação e democratização do sistema de justiça criminal e do campo da segurança pública configuram, já há algum tempo, o discurso público da segurança pública. No interior desse ideário, encontramos as reiteradas expectativas pelo aprofundamento dos mecanismos de controle externo e participação social na elaboração de diretrizes, estratégias e políticas. Nesse caso, os conselhos comunitários, municipais e estaduais figuram como peças chave, bem como o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), no plano federal. O salto da consolidação discursiva para a efetivação institucional é o grande desafio a ser vencido. Por ora, temos acumulado parcas e momentâneas realizações pontuais, entremeadas por fracassos desanimadores.

Ao abordarmos os conselhos de segurança em perspectiva, temos o benefício de discernir alguns fatores limitantes que não são exclusividades destes. Um deles diz respeito ao próprio modelo de participação via conselhos. Ainda que dotada de um bom potencial para a articulação de demandas e atores, a “fórmula conselhistas” tem dificuldades inerentes ao próprio arranjo. Acrescente-se a isso o reconhecimento de que os traços centralistas e a escassa tradição associativa de nossa história republicana são características mais difíceis de serem superadas do que supúnhamos. Estas são dificuldades enfrentadas pelas iniciativas associativas e focadas na difusão de conselhos nas mais variadas áreas das políticas sociais, mesmo por aquelas mais antigas e com maior histórico de mobilização. Feitas tais ressalvas, há elementos próprios da área da segurança pública que devem ser levados em conta.

Das mais tímidas às mais ousadas e consistentes tentativas de articulação de conselhos no campo da segurança pública, os poderes executivos – municipais, estaduais e federais – têm sido protagonistas solitários no que tange ao poder público. Mesmo que tal tendência estenda-se a outros campos, no caso da segurança ela tem efeitos especialmente danosos. Personagens importantes do sistema de justiça criminal e do aparato de garantia de direitos seguem à margem, ignorando tais instâncias e negando-se a conferir-lhes a legitimidade mediante seu engajamento e endosso. Como resultado, temos uma situação paradoxal.

De todas as instâncias do sistema de justiça criminal, as polícias estaduais estão entre as principais fontes de problemas e de violações da legalidade. São elas o alvo preferencial dos esforços reformadores e, por outro lado, as que manifestam suas resistências com agressões mais abertas à população em geral e às camadas sociais mais pobres, em particular. Dada a configuração atual, contudo, são essas mesmas instituições as mais instadas a participar dos conselhos e a funcionar como estuário de suas demandas. A abordagem de tal característica dos conselhos pelo lado positivo indicaria uma aproximação virtuosa entre polícias e população, concorrendo-se, assim, para a superação de histórica hostilidade recíproca. Os problemas começam a surgir, no entanto, quando lembramos que, nessa aproximação, os representantes da sociedade civil são encarados muito mais como beneficiários dos serviços policiais, do que como atores politicamente relevantes para a definição do campo. Podem discutir, encaminhar demandas, informar, mas têm pouco espaço para interferir e supervisio-

nar o trabalho das polícias e das demais instâncias do sistema. Esvazia-se, portanto, a dimensão realmente política que inspira a existência dos conselhos.

Como corolário do que foi posto anteriormente, os atores da sociedade civil compartilham os conselhos de segurança em condições assimétricas, com capacidade limitada, portanto, de atuação efetiva. Tal tendência é mais acentuada quanto mais circunscrita é a atuação dos conselhos. Isso porque a tendência é de que, quanto mais radicado o conselho, mais individualizada é a participação nele e mais rarefeita a atuação de atores coletivos. Como síntese, temos um cenário de baixa institucionalidade, precárias condições estruturais, canais limitados de interlocução com uma variedade igualmente limitada de atores coletivos e governamentais. A proximidade e o espírito de cooperação polícia/sociedade, propugnados pelos principais instrumentos normativos

forjados nos últimos anos, têm predominado sobre o debate crítico, mas também eles são comprometidos pela assimetria entre os atores.

As dificuldades servem para problematizar o arranjo, não para descartá-lo. Se a radicalização da democracia participativa não foi lograda pelos conselhos das mais diversas áreas, ainda assim temos um campo ampliado de discussões e diálogos que apontam para a redefinição de atores e a ampliação da esfera pública. Na segurança, temos um cenário ainda incipiente de participação, mas possibilidades bem mais amplas de diálogos do que aquelas de que dispúnhamos anos atrás. Dentre as ações para o seu fortalecimento, cabe a realização de outros esforços que somem conhecimento do campo e massa crítica para encorpá-lo, ainda que presentemente o trabalho de pesquisa assemelhe-se ao do garimpeiro, que faz do uso da paciência cotidiana o principal instrumento contra a escassez de dados e a precariedade de fontes.

- 
1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. Sua versão original, mais extensa, está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glauécia Mota. **Polícia e comunidade**. In BARREIRA, Cesar (org.). *Questão de segurança. Políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro, Relume Dumatrá. 2004. p. 117/183.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Espaço Público no Brasil**. São Paulo, Ed. Perspectiva, 2006.
- AZEVEDO, Luiz Fernando Santos. **A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro na defesa social: uma visão sobre serviços prestados à comunidade segundo a percepção de seus componentes**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 1998.
- BALESTRERI, Ricardo. **Direitos Humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo, RS: CAPEC, Pater Editora. Cerqueira CMN, 1994.
- BRANDÃO, Berenice Cavalcante; MATTOS, I. R.; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. **A polícia e a força policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, PUC, 1981.
- DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- EBERLY, Don. **The essential civil society reader**. Toronto, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- ELLIOT, Carolyn. *Civil society and democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- FMSP - FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Primeiro relatório de atividades: resultados e propostas*. 2001.
- GODINHO DE SOUZA, L. **Segurança Pública, participação social e 1ª Conseg**. *Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, ed. 7, ago./set, 2010*.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.
- GOVERNO FEDERAL. **Plano nacional de segurança pública. Brasil diz não à violência**. 2000.
- INESC. Pronasci – Abandono sem revisão. Brasília, Inesc/Cfemea, 2012.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo, 2002.
- JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e governo local. Dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2001.
- KANT de LIMA, Roberto. **A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro, Forense, 2ª Ed., 1995.
- MACAULAY, Fiona. **Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil**. Sur – Revista internacional de direitos humanos, Ano 2; Número 2, 2005. p. 146/173.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser polícia**. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria Nº 2.482, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008**. *(Regimento Interno da I Conseg)*. 2008.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, SENASP. 2009.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. **A organização policial numa área metropolitana**. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro; Vol. 25; n. 1, 1982.
- PALMIERI, Gustavo. **Segurança cidadã e polícia na democracia**. Konrad Adenauer, 2003.
- RATTON, José Luiz et al. **Polícia, democracia e sociedade**. São Paulo, Ed. Lumen Juris, 2007.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha.** Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro, Zahar/Centre for brazilian studies University of Oxford, 2006.

SALEM, Marcus David. **História da polícia no Rio de Janeiro.** São Paulo, Ed. Lumen Juris, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. **Governança local democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro. FASE/Revan, 2004.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais. A participação cívica na gestão das políticas públicas.** Rio de Janeiro, FASE, 2002.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. FGV. 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano; FERREIRA, Thiago; SANTOS, Anastácia Cristina. **Os conselhos comunitários de segurança pública no Rio de Janeiro. Institucionalização e participação.** In: Desigualdade e Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, ago/dez, 2012, pp 99-114.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência. O papel das cidades.** Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Carla Eichler de Almeida. **Participação democrática em nível local: a experiência dos conselhos de segurança pública.** Dissertação de mestrado, UFF, fev. 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general. 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro.** São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

# Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado

João Trajano Sento-Sé, André Rodrigues e Márcio Lázaro

## Resumen

**Consejos de seguridad pública en Brasil. Notas provisionales de un campo por explorar**

*El artículo trata de los perfiles y configuraciones de los consejos de seguridad pública en funcionamiento hoy en Brasil. A partir del análisis de los resultados obtenidos por la aplicación de un cuestionario, se pretendió estimar algunos aspectos del funcionamiento de esos consejos haciendo hincapié en: grados de institucionalización; modelos de interacción con el poder público; niveles de autonomía de los consejos con relación a las instituciones del sistema de justicia criminal y articulación con actores de la sociedad civil organizada. Los resultados apuntan a un escenario donde, a pesar de la consagración retórica de la centralidad de los consejos al mejoramiento de las políticas de seguridad pública, esas instancias se encuentran, en general, en situación precaria de institucionalidad y baja autonomía en relación con las instancias del poder público, marcadamente en lo tocante a las instituciones del sistema de justicia criminal. Aun así, concluye el artículo, representan un canal dotado de potencialidades por explotar en un futuro.*

**Palabras clave:** Consejos. Seguridad pública. Participación.

## Abstract

**Public Safety Councils in Brazil. Provisional notes on an unexplored field**

*This article is on the profile and shaping of public safety councils currently in operation in Brazil. An analysis was made of the responses to a survey questionnaire focusing on the operation of these councils. Some specific issues were given particular attention: level, institutionally speaking; patterns of interaction with the government; degree of autonomy of the councils from criminal justice system institutions; and the relationship between these councils and civil society organizations. The results of this analysis suggest that in spite of the councils' wide acclaim as crucial instruments for the betterment of public safety policies in Brazil, they were also found to be institutionally precarious and to have fairly low degrees of autonomy from public power bodies, in particular those in the criminal justice system. Notwithstanding, the conclusion of this study was that the great potential of these councils remains largely untapped.*

**Keywords:** Councils. Public security. Participation.

**Data de recebimento:** 28/02/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014

# Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social<sup>1</sup>

## Leonarda Musumeci

Professora adjunta do Instituto de Economia da UFRJ e colaboradora do CESeC/Ucam.

 leonarda@ie.ufrj.br

## Julita Lemgruber

Coordenadora do CESeC/Ucam.

 jlemgruber@candidomendes.edu.br

## Ludmila Ribeiro

Professora adjunta do Departamento de Sociologia e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da UFMG.

 ludmila.ribeiro@crisp.ufmg.br

### Resumo

O artigo analisa o funcionamento dos órgãos de controle externo da polícia no Brasil, com base em levantamento quantitativo junto às 18 ouvidorias estaduais de segurança pública ou defesa social existentes em 2013 e em pesquisas anteriores sobre a atuação desses órgãos. Traça o perfil dos atuais ouvidores, investiga as condições de operação das ouvidorias e discute as limitações do modelo de controle externo adotado, bem como os entraves políticos que têm retardado o avanço dos mecanismos de fiscalização das atividades policiais no país.

### Palavras-Chave

Ouvidorias. Controle externo. Segurança pública. Defesa Social.

## Introdução

**H**erdeiras de longos períodos de ditadura, as polícias brasileiras deveriam passar por profundas transformações para se tornarem aptas a ofertar segurança em uma sociedade democrática como a desenhada pela Constituição de 1988. Todavia, embora esta atribua ao Ministério Público a responsabilidade pelo controle externo das atividades policiais, a amplitude de poderes dada a esse órgão não tem se traduzido em atuação efetiva na mudança do quadro crônico de violência, arbitrariedade e ilegalidade em que estavam e continuam mergulhadas as nossas polícias.

No vácuo deixado pela fraca operância do Ministério Público, surgiram, a partir de meados dos anos 1990, as *ouvidorias de polícia* estaduais, instituições com poderes muito mais restritos, mas que deveriam trazer uma importante contribuição ao controle externo das polícias, por meio da participação da sociedade civil na defesa da cidadania, quando ameaçada pelo comportamento irregular ou ilegal de policiais. Passados quase vinte anos do seu surgimento, porém, essas instituições permanecem engessadas por uma legislação que restringe excessivamente a independência e a autonomia dos ouvidores, comprometendo sobremaneira o caráter *externo* do controle que eles deveriam exercer. Salvo poucas exceções, as ouvidorias de polícia brasileiras – algumas das quais se denominam hoje ouvidorias de segurança pública e/ou de defesa social – não vêm cum-

prindo minimamente o papel para o qual foram criadas. E, o que é mais grave, não se enxerga no horizonte, nem por parte das autoridades estaduais nem das federais, uma clara disposição a reverter esse quadro.

As ouvidorias, no Brasil, destinam-se essencialmente a receber denúncias dos cidadãos sobre a conduta de policiais, a encaminhar tais denúncias para investigação pelas corregedorias das polícias civis e militares e a acompanhar os procedimentos de apuração até o desfecho. Sua eficiência depende, portanto, da capacidade de dar resposta adequada aos denunciadores, no menor tempo possível, o que, por sua vez, depende da autoridade e dos recursos de que os ouvidores dispõem para induzir investigações eficazes e isentas por parte das corregedorias, já que as ouvidorias não têm poder investigativo autônomo. Esse modelo de controle externo, em si mesmo muito restrito, vê-se ainda mais limitado pelo conservadorismo ou pela timidez dos governos estaduais e federal, que, salvo em poucos momentos, têm se esquivado da árdua tarefa de reformar as polícias – elas próprias também engessadas num modelo falido, mas obstinadamente mantido no artigo 144 da Constituição Federal.

Algumas breves considerações sobre instrumentos de controle vigentes em outras partes do mundo, ao colocar em perspectiva o caso

brasileiro, podem ajudar a compreender melhor as limitações mencionadas<sup>2</sup>.

Vários países desenvolveram nas últimas décadas mecanismos governamentais e não governamentais de controle externo das polícias, segundo modelos muito variados tanto na natureza como na forma ou na abrangência da atuação dos órgãos responsáveis. As primeiras instituições contemporâneas expressamente voltadas para esse controle datam dos anos 1940 nos Estados Unidos, mas foi a partir dos anos 1970 que elas começaram a se estruturar de forma mais sistemática. Nas décadas de 1970 a 1990, inicialmente Austrália, Canadá e Grã-Bretanha, depois Irlanda do Norte, Portugal, Bélgica, Índia e África do Sul também introduziram em suas legislações modalidades institucionais diversas de fiscalização da polícia. Em alguns países latino-americanos, foram instituídos *defensores del pueblo*, figuras equivalentes aos *ombudsmen* de certas regiões da Europa Ocidental, com atribuições muito amplas de controle, não só sobre as polícias, mas sobre vários outros tipos de serviços públicos. No Brasil, durante a Assembleia Constituinte de 1988, cogitou-se criar uma instituição do gênero, a *Defensoria do Povo*, para fiscalizar diversas áreas da administração estatal. No entanto, segundo Comparato (2005, p. 40-41), o *lobby* do Ministério Público terminou barrando a entrada desse projeto na Constituição.

Ter ou não o *poder de investigar por seus próprios meios* é uma das diferenças mais importantes entre as entidades de controle externo, dependendo deste poder o grau de autonomia da fiscalização que exercem sobre a polícia. A investigação independente é uma prática que vem se disseminan-

do em muitos países, sendo o melhor exemplo o do *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte, talvez o órgão mais autônomo e mais poderoso de controle externo da polícia hoje existente no mundo. Tanto no Brasil como em outras nações, as entidades sem direito de investigar por conta própria têm poderes muito mais restritos, mesmo que estejam autorizadas, por exemplo, a solicitar documentos das polícias, a rever as investigações conduzidas pelos órgãos de controle interno e a recomendar novos rumos para os procedimentos e para seu desfecho. Embora tais limitações sejam patentes no caso brasileiro e embora diversas avaliações sublinhem a necessidade de dotar as ouvidorias de algum poder investigativo autônomo, ainda que parcial, não parece haver condições políticas para isso, especialmente quando se considera que até o poder de investigação do Ministério Público é hoje abertamente questionado pelas corporações policiais.

Outra diferença significativa entre os modelos de controle externo reside no foco ou objetivo desse controle: enquanto as instituições de alguns países trabalham, sobretudo, com *queixas sobre condutas individuais de agentes*, numa estratégia basicamente reativa, outras dedicam-se a *avaliar políticas e procedimentos*, não visando condutas isoladas, mas *padrões de conduta* irregular ou ilegal, numa perspectiva proativa e sistêmica. Há também as que conjugam as duas estratégias e tanto lidam com queixas individuais como se envolvem no monitoramento mais amplo do trabalho policial, com o propósito de recomendar alterações de rumo nas políticas de segurança em vigor. O modelo de ação sistêmica, por sua vez, pode incluir desde avaliação de técnicas e procedimentos específicos, sobretudo aqueles relacionados ao uso da força, até intervenção nas políti-

cas de treinamento, planejamento e gerência. Há organismos que atuam de uma perspectiva ainda mais abrangente, discutindo a política de segurança como um todo e, em alguns casos de colegiados que representam a comunidade, tendo até mesmo o poder de indicar chefes de polícia.

Autonomia financeira e administrativa – vale dizer, dotação de orçamento próprio, de instalações próprias, de quadro próprio de funcionários, de planos de carreira próprios, de mandato fixo e de mecanismos próprios de escolha dos dirigentes – representa uma terceira linha divisória dos modelos de controle externo da polícia, podendo-se encontrar, em um extremo, órgãos com autonomia quase total, garantida por lei e respaldada pela sociedade civil, e em outro, instituições quase totalmente dependentes administrativa, financeira e politicamente da estrutura de governo a que pertencem, como é o caso da maior parte das ouvidorias brasileiras hoje em operação.

Desse breve panorama dos mecanismos internacionais não se extrai nenhuma “receita” a ser adotada pelo Brasil; seu propósito é apenas sublinhar que, numa ampla e diversa gama de possibilidades testadas em diferentes países, optou-se aqui por um dos modelos mais restritos e menos autônomos de controle das atividades policiais, com base no argumento de que já existe um órgão plenipotenciário, o Ministério Público, ao qual de direito (mas não na prática) cabe essa atribuição. As consequências de tal escolha para o funcionamento e a eficácia das ouvidorias brasileiras ficam bastante evidentes nos dados expostos ao longo deste trabalho.

O estudo a seguir dá continuidade a ava-

liações nacionais das ouvidorias de polícia que vêm sendo realizadas desde o início dos anos 2000, em especial aos trabalhos de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003); Comparato (2005); SEDH (2008) e NEV (2008)<sup>3</sup>. Para atualizar as pesquisas anteriores e levantar dados adicionais, elaborou-se um questionário online e solicitou-se às 18 ouvidorias estaduais de polícia, de segurança pública ou de defesa social existentes no final de 2012 que fornecessem as informações requeridas. Todas as 18 responderam, o que possibilitou reunir, no início de 2013, os dados necessários para traçar um panorama abrangente da realidade atual dessas instituições. Não sendo objetivo da análise estabelecer comparações ou *rankings* entre as ouvidorias, e sim obter um retrato do conjunto, as informações são apresentadas aqui apenas em forma numérica, sem individualização dos órgãos ou das respectivas unidades da federação<sup>4</sup>.

## 1. Criação e atribuições das ouvidorias

Nos últimos 14 anos multiplicou-se no Brasil o número de ouvidorias estaduais de polícia, de segurança pública ou de defesa social, que passaram de sete em 1999 a 18 em 2013 (Figura 1). Todavia, além de nove unidades da federação – inclusive a capital federal – continuarem sem esse mecanismo de controle externo, alguns dos órgãos atualmente em funcionamento operam ainda de forma muito precária, sem condições efetivas de exercer as suas atribuições, como se verá ao longo deste trabalho.

A primeira Ouvidoria de Polícia foi criada em São Paulo em 1995, por iniciativa do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana<sup>5</sup>. Outras duas surgiram pouco depois no Pará (1996) e em Minas Gerais (1997). O

período em que se fundaram mais ouvidorias foi 1999-2002, que coincide com o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (Gráfico 1), quando o Ministério da Justiça, por intermédio do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, esteve mais ativo no estímulo à criação de novos instrumentos de controle externo das atividades policiais e na elaboração de diretrizes e normas para a operação desses órgãos (cf. SEDH, 2008, p. 63-65)<sup>6</sup>.

Muito embora o Plano Nacional de Segurança Pública elaborado para a campanha presidencial do PT em 2002 dedicasse um capítulo inteiro à necessidade de multiplicar as ouvidorias no país e reformular seu modelo de atuação (cf. INSTITUTO CIDADANIA, 2002), os dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva avançaram bem pouco nessa área. É verdade que surgem no período sete novas

ouvidorias estaduais (Gráfico 1), mas há um nítido recuo – sobretudo a partir da substituição do plano de segurança original pelo Pronasci, em 2007 – no apoio do Ministério da Justiça ao aprofundamento do controle externo sobre as polícias brasileiras. A transferência do tema para o âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) coroa, assim, a crescente desvinculação entre o controle externo das instituições policiais e a política de segurança pública federal (cf. MUSUMECI e LEMGRUBER, 2012, p. 241-46).

Algumas iniciativas de fortalecimento das ouvidorias foram empreendidas pela SEDH em 2006-2008, com o apoio da União Europeia, mas estas não se propunham a induzir alterações no arcabouço institucional ou no modelo de funcionamento desses órgãos, que, como têm mostrado vários trabalhos, apresenta

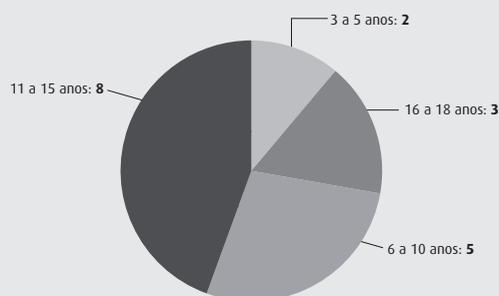
**Figura 1 - Unidades da Federação com ouvidorias de polícia  
1999/2013**



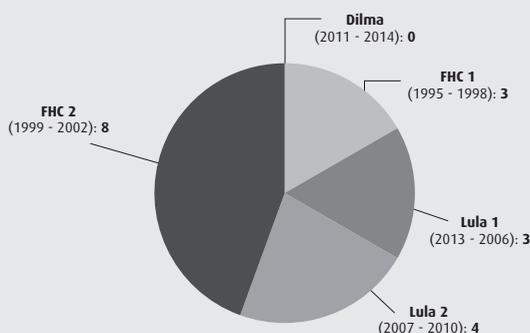
Fonte: Elaboração das autoras.

## Gráfico 1 - Antiguidade e período de criação das 18 ouvidorias de polícia existentes no Brasil em 2013

### Número de ouvidorias, por tempo de existência



### Número de ouvidorias criadas, por mandato presidencial



Fonte: Elaboração das autoras.

sérias limitações. Uma delas pode ser visualizada no Gráfico 2, em que se constata que 16 das 18 ouvidorias hoje em funcionamento estão vinculadas à mesma estrutura a que pertencem os funcionários que elas devem controlar, ou seja, às secretarias estaduais de segurança pública ou defesa social. O problema não reside na vinculação institucional em si mesma, mas na forma como ela geralmente se dá, implicando subordinação aos secretários de segurança e falta de autonomia financeira e administrativa de grande parte das ouvidorias brasileiras<sup>7</sup>.

Quatro dos 18 órgãos funcionam, ademais, nos próprios prédios das secretarias de segurança pública ou defesa social, o que – como já destacava uma avaliação realizada no início dos anos 2000 – constrange os denunciante e dificulta-lhes a percepção de que a ouvidoria é um órgão *externo* às polícias (LEMGRUBER,

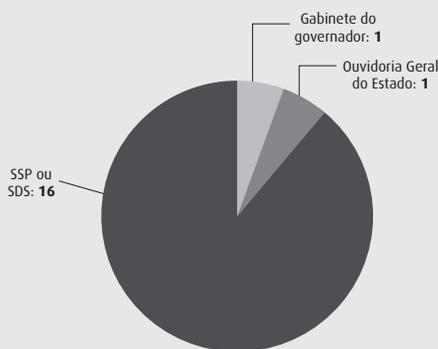
MUSUMECI e CANO, 2003, p. 141). Entre outras fontes de constrangimento, pode haver a obrigatoriedade de os denunciante identificarem-se na entrada do prédio e a chance de cruzarem com policiais fardados no caminho até a ouvidoria, ou ainda de serem monitorados por câmeras de vídeo (NEV, 2008, p. 135; 152).

Salvo em um único caso, as sedes das ouvidorias ficam em áreas centrais das cidades, de fácil acesso para usuários de transporte público. A maior parte (dezesseis) atua oito ou mais horas diárias durante a semana; duas funcionam apenas seis horas, mas uma delas faz plantões, incluindo finais de semana.

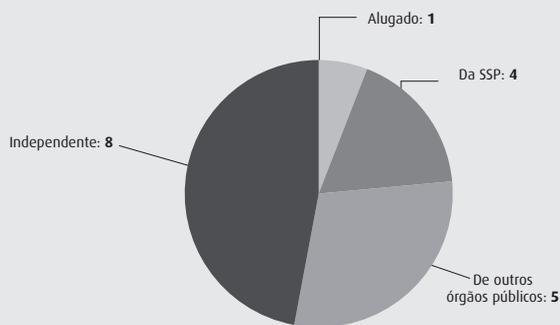
Alguns desses órgãos foram criados por decreto; outros, por lei. A despeito das distintas bases normativas, são bastante semelhantes as atribuições legais das ouvidorias. Na resposta

## Gráfico 2 - Número de ouvidorias segundo vinculação institucional e localização da sede - 2013

### A que órgão está vinculada?



### Em que tipo de prédio está localizada?



Fonte: Elaboração das autoras.

ao questionário de 2013, todas as 18 assinaram como parte das suas funções: receber denúncias sobre atos considerados arbitrários, ilegais ou irregulares cometidos pelos servidores no âmbito de controle da ouvidoria; receber sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais; verificar a pertinência das denúncias, propondo, junto aos órgãos competentes, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais; elaborar e publicar relatórios de atividades.

Outras atribuições assinaladas por um número variável de ouvidores são: propor a adoção de providências para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela Polícia Civil, pela Polícia Militar e por outros órgãos de segurança ou defesa social (17 respostas); organizar e manter atualizado arquivo de docu-

mentação relativa às denúncias, às reclamações, representações e sugestões recebidas (16); informar regularmente ao denunciante o andamento dos procedimentos relacionados à sua denúncia (16); informar ao Ministério Público indício ou suspeita de crime (14); requisitar, diretamente, de qualquer órgão estadual, informações relacionadas às investigações em curso (13).

Além da ausência, em todos os casos, de poder investigativo, ressalta da lista acima o número relativamente baixo (13) de órgãos com poder requisitório legalmente garantido – o que remete à questão da independência e autoridade dos ouvidores, analisada na seção a seguir e também na seção 4, mais adiante.

## 2. Ouvidores

Um dos elementos que define o grau de autonomia desfrutado pelos órgãos de controle ex-

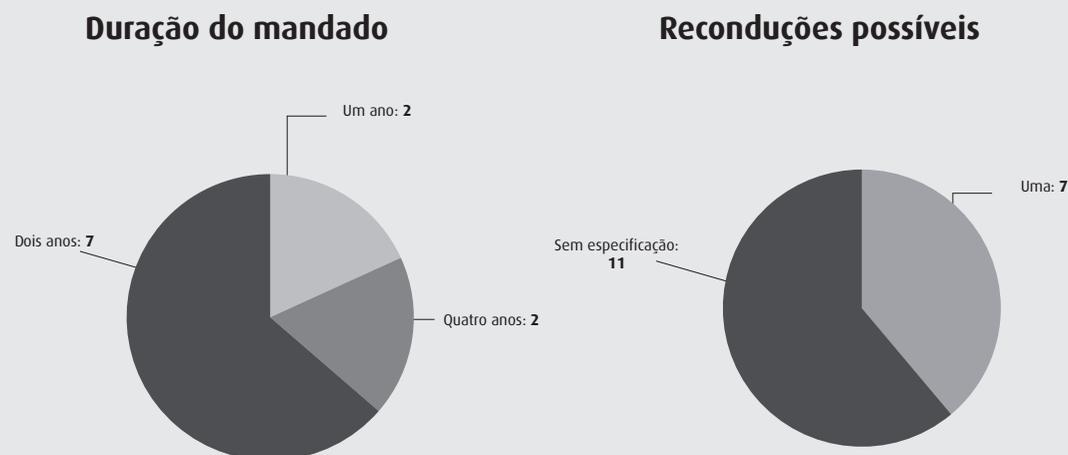
terno das polícias é a forma de indicação do(a) ouvidor(a) e a participação ou não da sociedade civil nesse processo (NEV, 2008, p. 150). Onze das atuais ouvidorias têm titulares indicados pelo(a) governador(a), seja por sua escolha direta ou por sugestão do(a) secretário(a) de segurança/defesa social; somente um estado realiza processo seletivo para o acesso ao cargo e em apenas cinco está prevista a indicação por entidades civis de direitos humanos em listas tríplices encaminhadas ao poder executivo, havendo ainda um estado em que a indicação é feita pelo Conselho Estadual de Defesa Social. Mesmo nesses casos, porém, cabe ao(à) governador(a) a decisão final, nem sempre convergente com as indicações recebidas (cf. COMPARATO, 2005, p. 97).

Em consequência, cabe também ao chefe do Executivo, na maior parte dos casos, o poder de

afastar os ouvidores: 13 ouvidorias pesquisadas em 2013 informaram que seus titulares podem ser demitidos ou exonerados pelo(a) secretário(a) de segurança e/ou pelo(a) governador(a); apenas três disseram que a demissão só pode se dar por intermédio do conselho de segurança pública ou de direitos humanos do estado e as outras duas relatam que a legislação não especifica a que autoridade(s) cabe esse poder.

Essa dependência, que deixa os ouvidores ao sabor das inclinações dos governadores e das conjunturas políticas estaduais, pode ser parcialmente atenuada pela fixação legal dos mandatos. Contudo, o Gráfico 3 abaixo mostra que sete das atuais ouvidorias ainda não haviam regulamentado esse aspecto do exercício do cargo em 2013 e que na maioria delas não havia definição do número de recondu-

**Gráfico 3 - Número de ouvidorias, segundo duração do mandato do(a) ouvidor(a) e número de reconduções permitidas - 2013**



Fonte: Elaboração das autoras.

ções permitidas.

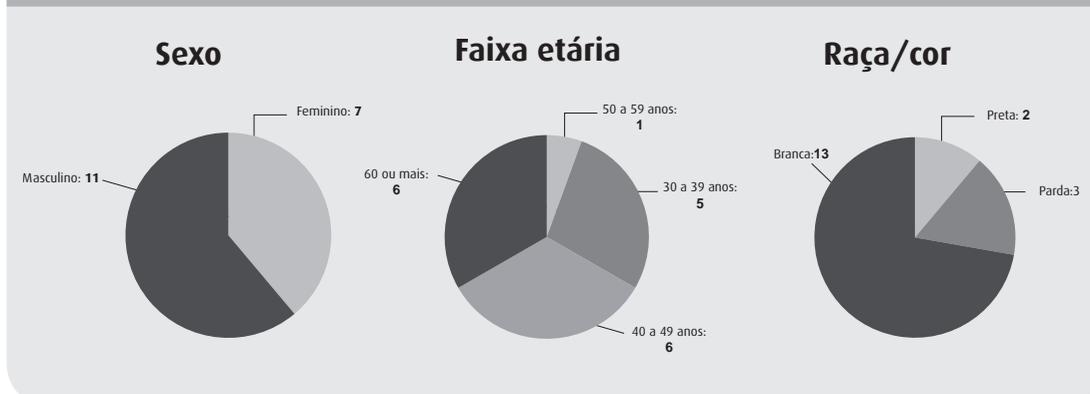
Tampouco estão legalmente padronizados em todas as unidades da federação os requisitos básicos para ocupar o cargo. Como se verá logo adiante, as respostas ao questionário dão conta da existência, atualmente, de quatro ouvidores oriundos das instituições de segurança pública dos respectivos estados. Ou seja, na maior parte das unidades federativas, além da subordinação das ouvidorias aos secretários de segurança ou defesa, sequer há garantia legal de que o(a) ouvidor(a) seja de fato alguém *externo(a)* às instituições que lhe cabe controlar: em alguns estados a lei exige apenas que essa pessoa tenha diploma universitário e/ou mais de 35 anos de idade; em outros, que tenha “moral ilibada” e/ou envolvimento prévio com a defesa dos direitos humanos.

O Gráfico 4, abaixo, resume as principais características sociodemográficas dos atuais

ouvidores de polícia brasileiros: nota-se, inicialmente, uma predominância (não muito acentuada) de homens e uma prevalência de pessoas com 40 anos ou mais de idade, assim como de pessoas autot classificadas como brancas. Quanto à formação acadêmica (não constante do gráfico), vale ressaltar a absoluta supremacia do curso de Direito: 14 em 18 ouvidores têm esse diploma; os outros quatro dividem-se entre as formações em Ciências Sociais, Pedagogia, Ciências da Religião e, em um único caso, o cargo é ocupado por uma pessoa com ensino médio.

Como já mencionado, quatro dos atuais ouvidores pertencem ou pertenceram aos quadros de instituições controladas pelas ouvidorias: dois delegados de Polícia Civil, um policial federal e um ex-supervisor/coordenador da Secretaria de Defesa Social do estado. Os dados mostram, portanto, que não houve nenhum avanço desde 2005 no sentido de se buscar garantir pelo

Gráfico 4 - Número de ouvidores segundo sexo, faixa etária e raça/cor - 2013



Fonte: Elaboração das autoras.

menos esse aspecto básico da independência dos ouvidores de polícia no Brasil. Tal constatação não envolve julgamento da ação individual desta ou daquela pessoa: do mesmo modo como há corregedores efetivamente comprometidos com a redução dos abusos policiais, ouvidores oriundos das polícias podem estar dispostos a tratar de forma isenta denúncias contra colegas ou ex-colegas de profissão. Também é verdade que o conhecimento de policiais e ex-policiais sobre o funcionamento das instituições de segurança tem grande utilidade para o trabalho da ouvidoria. No entanto, essa disposição e esse conhecimento devem ser aproveitados por meio dos cargos de assessoria policial, previstos nos quadros de quase todas as ouvidorias, não por um(a) ouvidor(a) oriundo, ele(a) mesmo(a), das polícias. É um princípio essencial à credibilidade de qualquer órgão de controle *externo* que esse órgão *não seja comandado por alguém proveniente das instituições que lhe cabe controlar*.

### 3. Recursos

Desde o início dos anos 2000, estudos sobre as ouvidorias brasileiras têm ressaltado sua grande heterogeneidade no que se refere à infraestrutura material, técnica e de pessoal: enquanto algumas alcançaram condições bastante razoáveis de funcionamento, outras se debatem com grandes dificuldades – desde instalações físicas deficientes ou inadequadas às funções do órgão até escassez de funcionários qualificados, passando por falta de equipamentos e de sistemas de gerenciamento de informações, entre outras lacunas (cf. LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, cap. 4; COMPARATO, 2005, p. 72-105; NEV, 2008, p. 151-57; SEDH, 2008, cap. 3; MUSUMECI e LEMGRUBER, 2012).

Os dados de 2013 mostram que, mesmo após o desenvolvimento pela SENASP e pela SEDH de programas de apoio às ouvidorias de polícia, em algumas unidades da federação elas continuam funcionando em condições bastante precárias. Por exemplo, das 18 ouvidorias, só duas informaram ter orçamento próprio. Todas as outras dependem de repasses das secretarias de segurança pública/defesa social, ou do gabinete do(a) governador(a). Como também já apontado em outras pesquisas (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, cap. 4; MUSUMECI e LEMGRUBER, 2012), este é um dos calcanhares de Aquiles do modelo de controle externo das polícias no Brasil: a dependência, inclusive financeira, em relação às oscilações da política estadual. Ainda que os governadores e os secretários de segurança não se contraponham frontalmente às ouvidorias, podem valer-se da falta de autonomia orçamentária desses órgãos para “matá-los por asfixia”, reduzindo a alocação de verbas para salários, equipamentos e instalações.

Tanto o levantamento Igai/SEDH de 2006 quanto o do NEV de 2008 apontavam suficiência em algumas ouvidorias e carência em outras no tocante às instalações e aos equipamentos disponíveis, sendo muito variáveis, por exemplo, o tamanho total do espaço e o número de ambientes com que cada uma podia contar; a existência ou não de áreas reservadas para o atendimento dos denunciantes e a relação computadores/funcionários, entre outros itens (SEDH, 2008, p. 82; NEV, 2008, p. 154). Apontavam também a inexistência, em muitos casos, de software próprio para registro das denúncias e gerenciamento dos processos de apuração das mesmas – aspecto que não pa-

rece ter mudado muito desde então, a despeito dos esforços da SEDH, com apoio da União Europeia, de implantar um programa único de gestão de informações, desenhado especialmente para as ouvidorias de polícia estaduais. Se, em 2008, o NEV constatou que nove das 14 ouvidorias existentes (64,3%) não dispunham desse recurso, a proporção em 2013 foi de 12 em 18, ou 66,7%. Apenas três órgãos adotaram até o momento o software específico (SGO ou SIGO – Sistema de Gestão de Ouvidorias) criado em 2007. Outros três utilizam o mesmo sistema da ouvidoria geral do estado; dois empregam softwares inespecíficos de gerenciamento de manifestações; oito não usam nenhum software e um recorre ao Access, programa precário e obsoleto de banco de dados.

Quinze das 18 ouvidorias produzem relatórios periódicos, dando conta das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos – um instrumento fundamental para a *accountability* dos órgãos de controle externo e uma forma de tornar conhecido na sociedade o trabalho desses órgãos. O aspecto a ressaltar aqui é que o relatório também se constitui num instrumento de gestão, na medida em que sua confecção exige que se organizem e padronizem as informações relativas às denúncias, começando pelo uso de um formulário-padrão para registrá-las e de um banco de dados a partir do qual possam ser transformadas em estatísticas. Quatro ouvidorias ainda não dispõem desse formulário e apenas oito mantêm bancos de dados com informações extraídas das denúncias. Além disso, somente quatro utilizam o manual de procedimentos elaborado em 2008 pela SEDH para estimular uma maior padronização e racionalização desses procedimentos

nas ouvidorias brasileiras, e apenas três elaboram planos de atividades anuais.

Como sublinha o *Guia de Referência* da SEDH (2008, p. 177), o sistema de informações é uma ferramenta essencial por facultar o registro de tudo o que a instituição e cada um dos seus funcionários realizam, o conhecimento imediato do curso e do status atual dos processos, a identificação de pendências, o aviso sobre prazos, a geração automática de ofícios e outros documentos. Ademais, sistemas informatizados e modernos de gestão possibilitam o uso de proteções e senhas capazes de garantir sigilo e evitar vazamento de informações que possam comprometer a segurança dos denunciantes e/ou o andamento das investigações. Por baixa informatização ou por inadequação dos mecanismos de registro e controle da informação, muitas das atuais ouvidorias não estão aptas a garantir esses níveis básicos de eficiência e de segurança no processamento das denúncias que recebem.

A carência quantitativa e/ou qualitativa de recursos humanos é outro fator que compromete o bom funcionamento das ouvidorias. Reiterando o panorama desolador mostrado por pesquisas anteriores, o levantamento de 2013 constatou que os únicos cargos preenchidos na maior parte das ouvidorias, além do de ouvidor(a), são os de assessor(a) geral (presente em 14 dos 18 órgãos), secretário(a) (presente em 12) e estagiário(a) (em 10). Somente metade das ouvidorias tem assessor(a) para a Polícia Militar, apenas oito para a Polícia Civil e nenhuma para o Corpo de Bombeiros, embora esta última corporação, em vários estados, incluía-se na alçada de controle das ouvidorias de segurança ou defesa social. Só uma ouvidoria

tem psicólogo(a) e somente três têm assistente social para o atendimento aos denunciantes. Apenas três contam com assessoria jurídica permanente; nenhuma tem pesquisador(a) ou estatístico(a) para a elaboração dos relatórios ou a realização de estudos e somente duas têm assessoria de imprensa para divulgar as atividades desenvolvidas.

Além de comprometer a eficácia do trabalho de controle externo, essa carência de pessoal pode acarretar sérios problemas de credibilidade e segurança. Pelo menos em uma das ouvidorias delega-se aos estagiários a tarefa de digitar informações sigilosas das denúncias e dos procedimentos de apuração, aos quais deveriam ter acesso somente funcionários credenciados, mediante senha. Noutra, assessores policiais civis e militares prestam atendimento ao público e recebem as denúncias, seja por telefone ou pessoalmente.

Outro ponto importante para se avaliar a qualidade do serviço prestado pelas ouvidorias é a natureza do atendimento oferecido ao cidadão. O *Guia de referência para ouvidorias de polícia* reserva um capítulo inteiro a esse tópico e contém instruções minuciosas para que os atendentes possam dar conta da atividade, no seu duplo objetivo: de um lado, acolher adequadamente pessoas que sofreram violência ou abusos e que provavelmente estão traumatizadas e fragilizadas quando procuram a ouvidoria; de outro, extrair dessas pessoas o máximo possível de informações para instruir a investigação.

Idealmente, essa tarefa deveria contar com a participação de psicólogos e assistentes sociais,

pelo menos na supervisão aos atendentes e na recepção dos casos mais graves. Mas, dos 18 órgãos, apenas dois utilizam profissionais especializados (assistentes sociais); nos outros, quem presta o atendimento são assessores, atendentes contratados, policiais, o(a) próprio(a) ouvidor, ou – como responderam três ouvidorias – qualquer funcionário(a) da equipe.

Embora a grande maioria dos órgãos (16 em 18) ministre treinamento específico para quem atende aos denunciantes, a falta de pessoal especializado permanece como séria lacuna. Além disso, sendo a *confiança* um elemento crucial na relação entre atendente e denunciante, parece óbvio que em nenhuma hipótese essa tarefa deva ser delegada a policiais, como ocorre em pelo menos uma das ouvidorias pesquisadas em 2013.

Todas as 18 ouvidorias disseram aceitar denúncias anônimas. No entanto, quatro delas não especificaram como garantem esse anonimato e nove disseram registrar dados de identificação dos denunciantes, mantendo-os sob sigilo. Resta saber até que ponto, com tantas carências de infraestrutura, pessoal e sistemas apropriados de gestão da informação, assinaladas mais acima, esses órgãos têm reais condições de garantir o anonimato e a segurança a quem relata abusos policiais.

#### 4. Procedimentos de apuração e autoridade dos ouvidores

Como já assinalado em outros trabalhos (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; SEDH, 2008), o atual modelo de controle externo da polícia no Brasil é extremamente limitado em vários aspectos,

entre os quais ressalta o baixo grau de autoridade dos ouvidores para interferir nos procedimentos de apuração das denúncias, que ficam a cargo das corregedorias de polícia. Essa avaliação confirma-se nos dados da pesquisa de 2013.

Observa-se inicialmente que um número muito pequeno de ouvidores (quatro) tem poder de influenciar o desfecho das denúncias, solicitando novas apurações ou propondo a reformulação das decisões tomadas. Em apenas sete estados as corregedorias estão obrigadas a abrir procedimentos solicitados pela ouvidoria e em somente oito esta dispõe de capacidade investigativa mínima para fazer uma apuração preliminar da veracidade da denúncia, antes de encaminhá-la aos órgãos de controle interno das corporações. Em três UFs, o(a) ouvidor(a) não está autorizado nem mesmo a acompanhar a investigação realizada pela corregedoria; em quatro, não pode solicitar as investigações que julgue necessárias e em três, nem ao menos recebe cópia dos processos e das decisões tomadas, sejam disciplinares ou criminais. Os únicos itens que todas ou quase todas as ouvidorias assinalaram positivamente são de caráter essencialmente burocrático: retorno do expediente encaminhado às polícias (18 respostas) e comunicação da decisão tomada com relação à denúncia (17 respostas).

Esses dados justificam a conclusão do relatório do NEV de que boa parte das ouvidorias brasileiras tem feito, quando muito, “o papel de balcão para o recebimento de demandas”, limitando-se “a encaminhá-las para outros órgãos, como corregedorias, o Ministério Público, sem no entanto realizar a tarefa de acom-

panhamento dos casos junto a esses órgãos” (NEV, 2008, p.157).

Mesmo em relação aos crimes mais graves cometidos por agentes da segurança pública – que deveriam, em tese, receber uma atenção especial das ouvidorias, no sentido não só de acompanhar de perto a investigação dos casos consumados como de realizar ações para prevenir novas ocorrências em parceria com o Ministério Público, a OAB e organizações de direitos humanos –, a atuação da maior parte das ouvidorias tem sido excessivamente tímida, como constata o relatório do NEV (2008, p. 157-8) e como mostram igualmente os resultados da pesquisa de 2013.

Casos de letalidade são de processamento mais demorado e complexo que os de outros tipos de denúncias, além de envolverem geralmente mais resistência das corporações ao controle externo da investigação. Por isso, também, deveriam ser objeto de procedimentos especiais por parte das ouvidorias; do mesmo modo, os funcionários que acompanham tais casos deveriam receber treinamento específico e contar com assessoria jurídica. No entanto, não é o que ocorre, hoje, na grande maioria desses órgãos, que dispensa às ocorrências letais o mesmo tratamento que às demais denúncias e não ministra treinamento específico aos funcionários que lidam com casos de homicídio (apenas dois ouvidores responderam que existe esse treinamento específico).

Os procedimentos especiais, quando há, consistem no acompanhamento sistemático e prioritário dos inquéritos; na solicitação de informações periódicas da apuração; na discussão

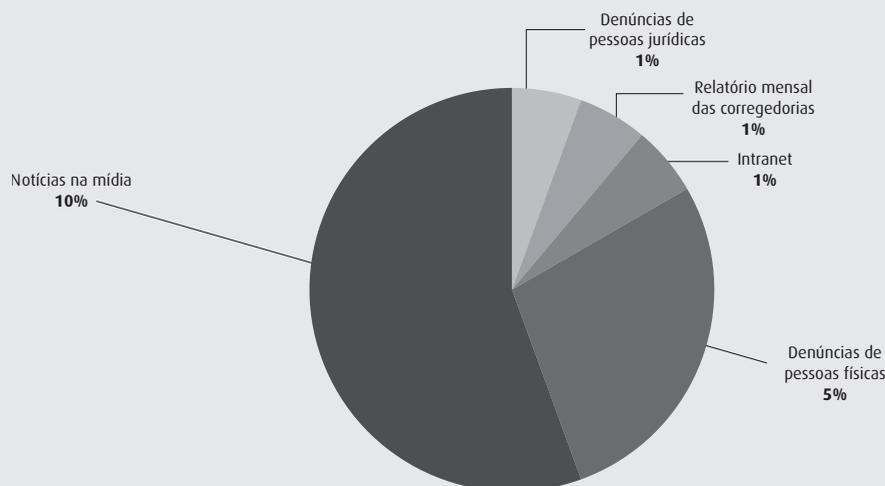
dos casos no Colegiado de Corregedorias; na manutenção de contato com o(a) promotor(a) responsável pela denúncia e/ou com o núcleo de controle externo da polícia do Ministério Público; na solicitação de laudos e na alimentação de um banco de dados específico. Uma ouvidoria disse que a tramitação desses casos dá-se na forma de “ação em rede”, envolvendo “Ouvidoria de Polícia, Secretaria de Segurança, corregedorias, Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário”. Se isso realmente ocorre na prática, tem-se aí um modelo do tipo de ação que os órgãos de controle externo dos outros estados deveriam tentar adotar para os casos de letalidade.

Em 16 dos 18 estados, contudo, as polícias e as secretarias de segurança sequer têm obrigação de enviar às ouvidorias informações sobre mortes de civis por policiais e, embora

em 11 deles haja indicadores acessíveis de letalidade policial, somente em quatro é possível realizar uma atividade fundamental para a prevenção de novas ocorrências, que consiste na identificação de padrões dos crimes e de perfis dos perpetradores. Em um desses estados, por exemplo, o(a) ouvidor(a) informou que os homicídios são praticados sistematicamente por policiais de uma mesma unidade; noutro, que os autores mais comuns são agentes envolvidos com milícias e, em um terceiro, que tendem a ser policiais jovens. Contudo, como se pode notar no Gráfico 5, a seguir, a principal fonte de dados sobre letalidade, para 10 das 18 atuais ouvidorias, é o noticiário da mídia, no qual obviamente não se encontram informações suficientes para conhecer padrões e dinâmicas das mortes provocadas por policiais.

## 5. Prestação de contas e comunicação

**Gráfico 5 - Número de ouvidorias, segundo fonte principal de informação sobre morte de civis por policiais – 2013**



Fonte: Elaboração das autoras.

Em todos os estados, as leis ou decretos de criação das ouvidorias determinam que elas apresentem relatórios periódicos de suas atividades, com um duplo objetivo:

prestar contas à sociedade do trabalho de controle externo, que, por ter como meta uma maior transparência no funcionamento das polícias, deve ser o primeiro a demonstrar transparência na sua própria atuação”, e “difundir dados sobre desvios de conduta policiais, tanto para informar a aplicação de medidas corretivas por parte das autoridades quanto para fomentar o debate público, incluindo-se aí a realização de estudos e pesquisas sobre o tema (SEDH, 2008, p. 203).

Com o objetivo de reduzir as discrepâncias e estabelecer um padrão mínimo de qualidade, o 7º capítulo do *Guia de referência para ouvidorias de polícia* (SEDH, 2008) contém instruções detalhadas para a elaboração dos relatórios, apresenta um modelo básico e sugere uma padronização das ocorrências a serem analisadas. No entanto, tal como o banco de dados nacional criado no mesmo projeto da SEDH para homogeneizar as categorias, os métodos e os critérios de registro das informações, o modelo de relatório só foi adotado, até o momento, por três órgãos, permanecendo, no geral, uma grande heterogeneidade de formas e conteúdos que dificulta a comparação entre estados e uma visão de conjunto das atividades realizadas e dos resultados obtidos pelas ouvidorias. Tampouco se obteve uma padronização dos períodos de referência dos documentos: no levantamento de 2013, a periodicidade mais comum era semestral (6 ouvidorias), seguida de anual (4) e trimestral (3). Um órgão publica relatórios mensais, outro elabora relatórios trimestrais e

anuais, e três não produzem nenhum relatório.

Apenas oito ouvidorias, ou seja, menos da metade, divulgam seus relatórios pela internet – meio de mais amplo alcance e de mais fácil acesso para os cidadãos. Em sete UFs, tais relatórios não são divulgados (em três, porque não são produzidos) ou sua divulgação depende de decisão da secretaria de segurança, para onde a ouvidoria os encaminha; noutro estado, a divulgação é restrita a instituições e somente em dois casos a ouvidoria apresenta o relatório diretamente à imprensa ou por intermédio do Conselho de Segurança Pública estadual.

É fundamental que as ouvidorias não só divulguem o seu trabalho, mas também atuem proativamente no esclarecimento da população civil, dos policiais e das autoridades de segurança pública acerca desse trabalho. Para tanto, precisam manter canais permanentes e variados de comunicação, como cursos, palestras, seminários, serviços volantes, distribuição de material impresso, presença assídua na mídia e na internet, além de contatos regulares com as corregedorias, os comandos das polícias e outros atores importantes para o controle das atividades policiais. Entretanto, pelo que têm mostrado alguns estudos, seja em função da escassez de recursos e/ou da acomodação na simples tarefa de captar e encaminhar queixas, a maioria delas não consegue desincumbir-se minimamente dessas atribuições, o que tem contribuído para a permanência da sua invisibilidade social (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; CANO, 2004; SEDH, 2008).

Pesquisas feitas desde o início dos anos 2000 indicam, com efeito, que a existência, os

objetivos e as funções das ouvidorias de polícia ainda são pouco conhecidos da grande maioria da população, incluindo os próprios policiais (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, cap. 6; CANO, 2004; SEDS-MG, 2008). Segundo as impressões de 16 dos atuais 18 ouvidores, a maior parte da população continua desconhecendo a existência da ouvidoria ou (segundo 15 deles) não distinguindo ouvidoria de corregedoria. Isso não é de admirar se considerarmos, por exemplo, que apenas seis ouvidorias mantêm website ou blog com domínio próprio para comunicação direta com o público e nove dispõem apenas de uma ou mais páginas – em alguns casos, meramente burocrática(s) – dentro dos sites das secretarias de segurança/defesa social ou das ouvidorias gerais dos estados. As outras três não mantêm nenhum tipo de interface virtual ou a mantêm apenas para uso interno (webmail).

Ademais, poucos desses órgãos (três em 18) buscam averiguar regularmente, por meio de enquetes telefônicas, formulário na internet e/ou consulta a lideranças sociais, o quanto o público conhece o seu trabalho e como o avalia.

Onze ouvidorias disseram manter contatos frequentes com a mídia: quatro delas de forma reativa, quando procuradas pela imprensa para pronunciar-se sobre casos de repercussão, e as outras sete em reuniões ou entrevistas com regularidade mensal, quinzenal ou semanal. Como já mencionado, porém, somente duas dispõem de assessores de imprensa para organizar profissionalmente as diversas estratégias de comunicação que as ouvidorias precisariam acionar para dar visibilidade ao trabalho realizado, ampliar o raio de

alcance desse trabalho e influir no debate público a respeito da reforma policial (sobre a importância da assessoria de comunicação na atuação das ouvidorias, ver SEDH, 2008, cap. 8).

Igualmente importantes são os canais de que a ouvidoria dispõe para captar denúncias e sua capacidade de comunicar-se posteriormente com os denunciante. Todos os órgãos pesquisados em 2013 recebem denúncias por comparecimento pessoal, por e-mail e por carta postal. Quinze têm linhas telefônicas gratuitas dedicadas a isso e onze também recebem denúncias via ligações pagas. Embora 10 ouvidorias recebam comunicações por intermédio de site ou página na internet, somente três têm formulário próprio para preenchimento online; nos outros casos, trata-se apenas de espaços abertos para mensagens de e-mail.

Em 17 estados, as ouvidorias disseram que seus denunciante são comunicados sobre o andamento das investigações e, em todos os 18, que eles são informados do resultado final dessas investigações por intermédio de e-mail, telefone, carta postal, visita domiciliar ou pessoalmente na sede do órgão. A situação, nesse aspecto, parece ter melhorado em relação a períodos anteriores, quando a maior parte das ouvidorias mal conseguia dar retorno aos denunciante (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; CANO, 2004; SEDH, 2008). Por outro lado, ainda é muito baixo o número de estados (apenas três) que facultam o acompanhamento contínuo do processo pela internet, mediante senha de acesso ao sistema de gestão da ouvidoria, o que decorre do fato, comentado acima, de que a maioria ainda não dispõe de sistemas integrados, capazes de produzir esse tipo de interação.

Sem poder de investigar por conta própria, o resultado do trabalho das ouvidorias depende visceralmente do desempenho das corregedorias e das relações mais ou menos cooperativas que consigam estabelecer com esses órgãos de controle interno das atividades de segurança pública. Para funcionar com um mínimo de eficácia, portanto, o modelo brasileiro de controle externo (na verdade, de fiscalização do controle interno) pressupõe uma comunicação permanente entre corregedorias e ouvidorias – e isso, ao que tudo indica, está longe de ocorrer na prática da maior parte das ouvidorias brasileiras.

Respondendo ao levantamento de 2013, apenas sete ouvidores disseram manter contatos regulares com os corregedores das instituições fiscalizadas e, ainda assim, com frequência baixa ou indeterminada: semanal em um caso, mensal em dois, bimestral e semestral em outros dois, e sem periodicidade fixa nos dois restantes. Com os comandantes das polícias e outras autoridades da segurança pública a comunicação parece ser mais frequente, pois 15 ouvidorias informaram que mantêm contatos regulares com eles: semanais, em três casos; quinzenais em um; mensais em seis; semestrais em dois e sem periodicidade definida nos outros três.

Diversos estudos nacionais e internacionais ressaltam as dificuldades e tensões inerentes ao relacionamento entre os órgãos de controle externo e as polícias, derivadas das resistências à fiscalização que existem em quase todas as corporações de segurança pública do mundo. No caso brasileiro, a ultrapassagem dessas resistências, levadas ao paroxismo pela herança ditatorial e pelo caráter ainda

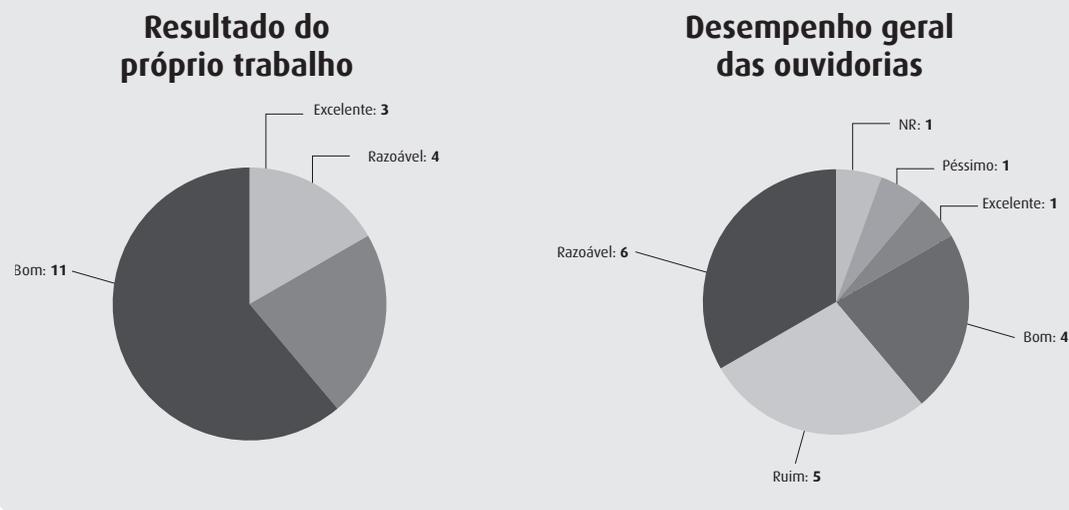
muito incipiente do processo de democratização da segurança, exigiria, entre outras coisas, estratégias particularmente agressivas de comunicação tanto com o público em geral como com as instâncias de comando e controle interno das polícias, a fim de, paulatinamente, vencer as enormes barreiras que se interpõem ao avanço de uma cultura de *accountability* nas instituições policiais.

## 7. Avaliação e sugestões dos ouvidores

Instados a avaliar o resultado do seu próprio trabalho, 14 dos 18 ouvidores consideraram-no “excelente” (três) ou “bom” (onze), apenas quatro definiram-no como “razoável” e nenhum o classificou como “péssimo” ou “ruim”. O curioso, porém, é que, quando qualificam o desempenho geral das ouvidorias brasileiras, seis o avaliam negativamente e outros seis consideraram-no apenas “razoável”, mostrando um forte um descolamento entre a autoavaliação e a opinião sobre o conjunto das ouvidorias (Gráfico 6).

Em uma pergunta induzida sobre obstáculos ao bom trabalho dos ouvidores, 11 assinalaram o corporativismo das organizações policiais e a carência de recursos humanos; 10 indicaram o desconhecimento, pelo público, do trabalho que a ouvidoria desenvolve e a carência de infraestrutura e recursos; metade marcou falta de independência e autonomia. Em respostas abertas para acrescentar itens não listados, apontaram-se também como obstáculos problemas de transporte e logística, falta de autonomia das corregedorias e passividade ou negligência do Ministério Público na área do controle externo das instituições policiais.

**Gráfico 6 - Número de ouvidorias, segundo avaliação que os(as) ouvidores(as) fazem do resultado do seu próprio trabalho e do desempenho geral das ouvidorias de polícia brasileiras**



Fonte: Elaboração das autoras.

Foi baixa, contudo, a indicação de falta de apoio político (apenas cinco ouvidores marcaram esse item), o que parece confirmar o diagnóstico do NEV (2008, p. 159-60) de que a maior parte das ouvidorias tem contado com o apoio dos respectivos governos estaduais por ter-se acomodado no papel de “linha auxiliar” das secretarias de segurança ou defesa social. Ou, nas palavras de um dos entrevistados pela pesquisa de 2013, por haver muitos ouvidores “chapa branca” no Brasil.

Nesse contexto de acomodação, não chega a surpreender que apenas quatro dos 18 ouvidores tenham assinalado como obstáculo relevante a dificuldade de investigar por conta própria ou que apenas cinco tenham respondido afirmativamente a outra pergunta sobre se as ouvidorias deveriam ou não ter poder investigativo autônomo. Aparentemente, são

poucos os que enxergam no próprio modelo de controle externo aqui adotado uma limitação estrutural à atuação das ouvidorias.

Perguntou-se ainda aos entrevistados por que, na opinião deles, ainda não há ouvidorias de polícia em todas as unidades da federação. As respostas concentraram-se em três eixos: falta de conscientização da população e de mobilização da sociedade civil; indefinição da política nacional de segurança, que deveria condicionar os convênios e financiamentos nessa área à criação e ao aperfeiçoamento das ouvidorias; falta de interesse dos governos estaduais em criar e manter órgãos dessa natureza, vistos mais como expositores de “fragilidades na área de grande relevância para qualquer governo do que de avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas”, segundo as palavras de um ouvidor.

Por sua vez, as sugestões apresentadas pelos ouvidores para superar os obstáculos e aperfeiçoar o trabalho das ouvidorias distribuíram-se em quatro eixos, a saber:

**a) Garantia legal:** Assegurar por lei as condições mínimas de independência em relação aos órgãos de segurança pública e de autonomia administrativa e financeira das ouvidorias; mandato fixo para os ouvidores; quadro próprio de pessoal técnico especializado;

**b) Federalização:** Incluir as ouvidorias na Constituição ou em lei federal menor, para garantir condições mínimas, padronizadas, de funcionamento e de independência desses órgãos em nível estadual; iniciativas de fomento por parte da SENASP/Ministério da Justiça para melhorar o trabalho dos mesmos; apoio ao Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia pela SENASP; condicionamento de recursos e convênios federais na área de segurança pública à adoção de padrões nacionais para as ouvidorias (“autonomia, mandato, não ser policial, indicação por lista tríplice pelo conselho estadual de direitos humanos; planos de trabalhos com temáticas comuns, por exemplo: atuar junto aos comitês de prevenção e combate à tortura”);

**c) Independência das corregedorias:** Quebrar o corporativismo policial criando corregedorias independentes, com autonomia e poder de requisição, pois, como disse um ouvidor, “não é possível independência onde pares se investigam”;

**d) Comunicação:** Aumentar a divulgação das atividades junto ao público em geral e

no interior das próprias polícias, inclusive nos cursos de formação e treinamento; aumentar a interação com a mídia; realizar campanhas e seminários; convencer os governos da importância do trabalho das ouvidorias.

A maior parte dos ouvidores (15 dos 18) julga politicamente viável, hoje, a ampliação do poder das ouvidorias e a considera necessária para o melhor desenvolvimento do seu trabalho. Infere-se, contudo, que isso não inclui a capacidade investigativa autônoma, pois, como já dito, a maioria não apoia a atribuição de tal capacidade às ouvidorias.

## Conclusões

É inegável que o surgimento das ouvidorias de polícia no Brasil, ocupando o vácuo deixado pela fraca atuação do Ministério Público como fiscalizador das atividades policiais, representou um marco na luta pelos direitos humanos e pela reforma das instituições brasileiras de segurança pública, herdadas da ditadura militar (1964-1985), para não dizer do regime escravocrata imperial (1808-1888). Ao longo dos quase 20 anos desde a criação da primeira ouvidoria, os esforços de alguns ouvidores e de seus funcionários – remando contra um oceano de pressões, resistências e dificuldades – possibilitaram que parte desses órgãos alcançasse um razoável grau de institucionalização, conseguisse operar com alguma autonomia e obtivesse alguns resultados importantes. Ressalte-se ainda o empenho de setores governo federal em estimular o aperfeiçoamento das ouvidorias existentes e a criação de novas, seja pela instituição do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, no Ministério da Justiça, em 1999, seja, mais recentemente, por meio

do *Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário*, desenvolvido de 2006 a 2008 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, em convênio com a União Europeia (cf. SEDH, 2009).

Contudo, como foi visto neste estudo e como diversos trabalhos anteriores já ressaltaram, as ouvidorias têm ficado muito aquém das suas potencialidades enquanto instrumentos de defesa da cidadania e de indução de mudanças nas instituições policiais brasileiras. Por um lado, isso deriva de carências e dificuldades que a maioria delas enfrenta no cotidiano, decorrentes, em grande medida, de lacunas na legislação; da falta de apoio político, por parte dos governos estaduais, a um controle externo mais efetivo; e/ou da fraca mobilização da sociedade civil em torno do tema da reforma policial. Por outro, deve-se às próprias limitações do modelo que as atuais ouvidorias materializam, centrado sobretudo na recepção e no encaminhamento de queixas, com baixa capacidade de influir nas condições que facilitam a ocorrência dos abusos e de atuar proativamente na prevenção.

Algumas avaliações nacionais feitas até agora mostram que, mesmo para cumprir a restrita tarefa de receber, encaminhar e monitorar denúncias, são muito precárias as condições de que desfruta a maior parte das ouvidorias brasileiras, destacando-se, entre outros problemas, a falta de autonomia funcional e orçamentária; deficiências na infraestrutura material, técnica e cognitiva; dificuldades de interação com as polícias, o público e a mídia; pouca independência política em relação aos governadores

e às secretarias de segurança estaduais; baixo grau de institucionalização, ficando o desempenho e a visibilidade de cada ouvidoria muito dependente do perfil pessoal e da “combatividade” maior ou menor do(a) ouvidor(a). Em consequência, também têm sido precários os resultados do trabalho desses órgãos, mesmo apenas no âmbito de redução da impunidade. Pesquisas sobre a percepção das ouvidorias pelo público indicam baixo grau de conhecimento (quer da sua existência, quer das suas atribuições), baixo grau de satisfação com os resultados por parte daqueles que fizeram denúncias e baixa credibilidade junto aos corregedores de polícia e aos policiais em geral (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003; CANO, 2004; SEDS-MG, 2008).

Como foi visto, boa parte das 18 instituições hoje em funcionamento apresenta graves problemas e lacunas que dificultam, quando não inviabilizam, até mesmo a execução das tarefas básicas previstas no limitado modelo brasileiro de controle externo da polícia.

Tomando-se como referência as ouvidorias mais independentes e atuantes, que mostram que é possível desempenhar-se melhor dentro do atual modelo, uma linha de atuação voltada a fortalecer o controle da polícia no Brasil seria a de prover apoio financeiro, técnico e político para a superação ou minimização dos problemas hoje enfrentados pelas ouvidorias e também pelas corregedorias, de cuja eficiência depende, em última análise, a redução da impunidade para abusos perpetrados por policiais. Em outras palavras, tratar-se-ia de melhorar as condições de atuação de ambos os controles, interno e externo, a fim de que o conjunto das ouvidorias

pudesse exercer com mais efetividade o que já está previsto atualmente nas suas atribuições. Essa é a linha que tem prevalecido nos planos e programas recentes do governo federal. O *Guia de referência para ouvidorias de polícia*, elaborado por uma equipe de ex-ouvidores e especialistas, no âmbito do já mencionado convênio entre a SEDH e a União Europeia, condensa grande parte das propostas nessa direção, tendo sido ele próprio concebido como instrumento didático para cursos de capacitação e como material de apoio para o desenvolvimento de métodos, rotinas e procedimentos que tornem mais eficaz o trabalho cotidiano das ouvidorias (cf. SEDH, 2008). Outras iniciativas do mesmo programa, como palestras, seminários, cursos, visitas técnicas e criação de softwares foram conduzidas com esse mesmo objetivo (cf. SEDH, 2009b). Seus resultados, no entanto, parecem ser ainda muito incipientes.

Por outro lado, avaliações feitas desde o início dos anos 2000 têm realçado os limites intrínsecos do modelo brasileiro de controle externo da polícia – um modelo essencialmente passivo e reativo, centrado na recepção e no encaminhamento de denúncias individuais, que pode funcionar bem em ambientes de baixa ocorrência de desvios, quando a punição das poucas “maças podres” adquire um caráter exemplar, mas que se mostra claramente insuficiente quando os abusos policiais são rotina, como ocorre em muitos estados brasileiros. Tal modelo ajusta-se bem, ademais, a contextos em que a atuação das ouvidorias ou de órgãos similares apenas complementa o trabalho de outras poderosas instâncias de controle interno e externo das atividades policiais, como as corregedorias, os comandos das polícias, os

governos, o Ministério Público, o Judiciário, o Legislativo, a sociedade civil e a mídia. Todavia, resulta visivelmente deficiente quando tais mecanismos são fracos, omissos, inoperantes ou pouco isentos; quando as próprias polícias têm baixa capacidade de investigar e solucionar delitos; quando as autoridades da área de segurança pública não demonstram grande empenho em reduzir a corrupção e a violência policiais; quando a sociedade civil e os meios de comunicação mobilizam-se pouco para a tarefa de controlar as polícias, ou mesmo apoiam abertamente sua atuação truculenta e ilegal.

No Brasil, embora com significativas diferenças entre os estados, a situação das instituições de segurança pública é calamitosa e em quase toda parte os mecanismos de controle da atividade policial são extremamente precários. O Ministério Público, legalmente investido de largos poderes para fiscalizar todos os aspectos dessa atividade, raramente o faz. O Legislativo tampouco, salvo esforços das comissões de direitos humanos de câmaras e assembleias. Do Judiciário, lento e enviesado na administração da justiça comum, não seria realista esperar grande celeridade e imparcialidade no tratamento dos delitos cometidos por policiais. Ao que se acrescenta, em muitos casos, a tolerância, quando não o apoio ostensivo, à violência policial por parte de comandantes e governantes, sob pretexto da “guerra contra o crime”.

Num tal quadro, o papel das ouvidorias torna-se crucial e não basta que elas se restrinjam a atuar como “call centers” ou “balcões de denúncias”. Parece evidente, pelo exposto neste e em outros estudos, a necessidade de ampliar as atribuições desses órgãos e dotá-los de instru-

mentos de controle que, sem prejuízo da luta contra a impunidade, permitam-lhes trabalhar também, e sobretudo, na prevenção – o que significa intervir nos contextos institucionais e culturais que vêm eternizando nossa convivência com polícias violentas, corruptas e ineficazes. Não se trata obviamente de uma tarefa simples, realizável a curto prazo, nem de uma missão que as ouvidorias de polícia tenham condições de empreender sozinhas. No entanto, também é evidente que, se cabe ao controle externo contribuir para a modernização e democratização dos serviços de segurança pública, essa missão não pode jamais ser perdida de vista.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), apresentado em 2002 como programa de campanha presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), apontava nessa direção, comprometendo-se a “apoiar e incentivar ouvidorias *autônomas e independentes*, com atribuição de *fiscalização e investigação*” e a estimular sua criação nos estados onde ainda não existissem, como parte do projeto de construir uma polícia democrática, transparente, com atuação pautada pela legalidade (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 36. Itálicos nossos). Posteriormente, o documento intitulado *Arquitetura institucional do SUSP* (Sistema Único de Segurança Pública), que detalhou as propostas do PNSP – já agora compromisso de governo, não mais de campanha –, reservava um capítulo inteiro ao controle externo das polícias (FECCHIO, 2004), no qual uma seção específica era dedicada às ouvidorias. Esse capítulo define controle externo como “atividade de fiscalização, de inspeção, de investigação e vigilância em relação à atuação da instituição controlada” – “bem mais, portanto, do que simplesmente receber denúncias e reclamações e

aguardar, de modo passivo, eventuais providências reparadoras” (*idem*, p. 5). Afirma em seguida que, para que as ouvidorias possam cumprir esse papel mais amplo de controle, precisam

de um aparato legal que [as] legitimem e [as] coloquem numa posição de neutralidade, independência e autonomia em relação aos governos estaduais, e não na condição de simples órgãos de assessoramento, dentro da estrutura das secretarias de segurança pública. Isso implica a *adoção de medidas que possibilitem a superação de suas limitações legais e operacionais e a ampliação do seu campo de atuação e do conjunto de atribuições com que foram inicialmente concebidas* (*idem, ibidem*. Itálicos nossos).

Como se vê, reconhecia-se então a necessidade de o governo federal atuar incisivamente não só em prol do aperfeiçoamento das ouvidorias existentes, mas também na indução de mudanças estruturais no próprio modelo de controle externo em vigor, que ampliassem as atribuições legais das ouvidorias – inclusive no que se refere à capacidade investigativa – e seu grau de independência em relação aos órgãos de segurança.

No texto de 2004 transparece o papel organizador que àquela altura se atribuía à SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça), empenhada que estava em montar o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), análogo ao Sistema Único de Saúde (SUS). Esse novo sistema, tal como o da Saúde, possibilitaria condicionar repasses de recursos federais ao cumprimento de uma série de exigências pelos estados, vale dizer, permitiria que o órgão nacional exercesse liderança efetiva na tão necessária reforma das instituições e po-

líticas de segurança pública no Brasil, incluindo a reestruturação dos mecanismos de controle externo das polícias. Isso significava, ademais, que o fortalecimento das ouvidorias como instrumentos de defesa de direitos contra abusos policiais passaria a integrar efetivamente a política nacional de segurança, superando-se a velha e falsa oposição entre eficácia no controle da criminalidade e respeito aos direitos humanos.

Em 2003, um documento intitulado “Carta de Brasília”, assinado por oito ouvidores e endereçado ao ministro da Justiça, ao titular da SEDH e ao secretário nacional de segurança pública, reivindicava, entre outras coisas, a transferência do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia para a SENASP, argumentando que, por liderar a implantação do Sistema Único de Segurança Pública, esse órgão deveria ter nas ouvidorias “interlocutores obrigatórios” e auxiliares no monitoramento do processo de implantação do Sistema. Recomendava também que a previsão de verba específica para as ouvidorias fosse um dos critérios para incluir no Susp os projetos encaminhados à SENASP pelas secretarias estaduais de segurança pública. Isso atesta claramente a importância então conferida ao papel diretor e indutor que a política federal propunha-se a exercer na transformação das políticas de segurança dos estados.

Essa aposta, entretanto, não vingaria. Em 2007, o PNSP original, que praticamente não chegou a sair do papel, é substituído por um novo plano, o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), no qual desaparecem não só o empenho na criação do Susp como o compromisso com a ampliação dos controles externos

sobre a polícia e com a reestruturação do atual modelo de ouvidoria.

Considerando que 10 das 18 ouvidorias hoje existentes surgiram nos anos 2000, pode-se inferir que a política de distribuição de recursos pela SENASP desde o primeiro PNSP, no governo Fernando Henrique Cardoso, efetivamente estimulou a multiplicação desses órgãos. Quanto às suas condições de funcionamento, porém, poucos avanços podem ser creditados à política de segurança pública federal. Na verdade, a tarefa de fortalecer as ouvidorias terminou circunscrita à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), que dispõe de muito menos recursos e menor poder de influenciar os sistemas de segurança estaduais. A SEDH, como já dito, valendo-se do apoio financeiro da União Europeia, procurou de 2006 a 2008 estimular melhorias no funcionamento das ouvidorias de polícia, mas sem o objetivo de ampliar suas atribuições ou de alterar o modelo de controle externo vigente e, sobretudo, sem o poder de transferir polpudos recursos para as UFs, exigindo em troca a adequação a normas, diretrizes e padrões definidos nacionalmente.

Nos últimos anos, o envolvimento do governo federal com a temática das ouvidorias e do controle externo da polícia parece ter-se esvaído completamente: pelo menos é o que se deduz do fato de não constar mais nenhuma menção a essa área entre os projetos de combate a violações de direitos divulgados no site da SEDH<sup>8</sup>, bem como do fato de a última reunião anual do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, realizada em março de 2014, ter-se restringido a discutir o papel das ouvidorias regionais, junto com a Ou-

vidoria Nacional de Direitos Humanos, no monitoramento da ação policial em cidades que sediariam a Copa do Mundo<sup>9</sup>. A última declaração explícita de apoio à existência de ouvidorias em todas as unidades da federação, feita pela titular da Secretaria Especial de Direitos Humanos em setembro de 2012<sup>10</sup>, parece ter caído num completo vazio.

Não há conclusões otimistas a extrair do presente estudo, como já não havia dos anteriores. Contudo, isso não impede que se reconheça o trabalho desenvolvido por al-

gumas ouvidorias e o empenho de diversas pessoas em fazê-las funcionar da melhor forma possível, nem implica uma cobrança utópica, irrealista, de algo inviável no contexto brasileiro atual. O que se pretendeu aqui foi ressaltar, mais uma vez, não só os enormes desafios a serem enfrentados para que se possa efetivamente avançar no “processo civilizador” das polícias brasileiras, mas também as possibilidades, ainda pouco exploradas, de ampliação do papel da sociedade civil nesse processo, por meio de ouvidorias de polícia mais autônomas e proativas.

- 
1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. O suporte para a pesquisa foi fornecido pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Ucam/CESeC) e contou também com a colaboração, de Luis Felipe Corbett na montagem do banco de dados e na geração das informações estatísticas. Sua versão original, mais extensa, está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.
  2. Análises mais detalhadas dos modelos de controle externo existentes em diversos países encontram-se em Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, capítulo 1) e SEDH (2008, capítulo 2).
  3. Também têm sido produzidos, nos últimos anos, estudos sobre ouvidorias específicas, que aprofundam o conhecimento das condições e dos contextos em que esses órgãos operam (cf., por exemplo, Cano, 2004; Affonso, 2004 e Araújo, 2008).
  4. Como todos os gráficos mostrados a seguir derivam do levantamento primário realizado, considerou-se desnecessário repetir a citação da fonte em cada um deles.
  5. Para um histórico detalhado da concepção e da implantação dessa primeira ouvidoria, ver Comparato (2005, capítulo 3).
  6. Vale destacar a atuação, nesse período, como importante incentivador da criação e consolidação das ouvidorias estaduais de polícia, do jurista José Gregori, seja à frente da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, (1997-2000), então órgão do Ministério da Justiça, seja do próprio Ministério, de 2000 a 2001.
  7. A proposta de reforma do atual modelo de ouvidoria apresentada no Guia de referência da SEDH (2008, cap. 4) mantém a vinculação desses órgãos às secretarias estaduais de segurança, desde que ocupem no organograma pelo menos o mesmo degrau hierárquico das polícias e que disponham de autonomia orçamentária, administrativa e funcional, inclusive
  8. Ver <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas>>. Último acesso: 22/07/2014.
  9. Ver <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/maio/governo-mobiliza-atores-governamentais-das-cidades-sede-da-copa-do-mundo>>. Último acesso: 22/07/2014.
  10. Ver <<http://www.sdh.gov.br/importacao/2012/09/11-set-2012-todas-as-unidades-da-federacao-devem-ter-ouvidorias-de-policia-diz-ministro>>. Último acesso: 22/07/2014.

## Referências bibliográficas

- AFFONSO, Beatriz Stella de Azevedo. 2004. **O controle externo da polícia: a implementação da Lei Federal nº. 9.229-96 no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH/USP.
- ARAÚJO, Osvaldina dos Santos. 2008. **O controle da atividade policial: Um olhar sobre Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do estado do Pará**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. São Paulo: FFLCH/USP. [Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25092008-114909/pt-br.php>].
- CANO, Ignacio. 2004. **Avaliando a ouvidoria da Polícia de Minas Gerais: A visão dos denunciantes**. Belo Horizonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de Minas Gerais/ Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão, [<http://www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br/pesquisas.htm>].
- COMPARATO, Bruno Konder. 2005. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH/USP. [[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/publico/TESE\\_BRUNO\\_KONDER\\_COMPARATO.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/publico/TESE_BRUNO_KONDER_COMPARATO.pdf)].
- FECCHIO, Fermino. 2004. **Controle externo e participação social**. In: *Arquitetura institucional do Susp*, Capítulo 2. Rio de Janeiro/Brasília: Ministério da Justiça/SENASP/Secretaria Nacional de Justiça, Pnud e Firjan.
- Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. 1999a. **Recomendações gerais para a criação de ouvidorias de polícia**. Brasília, agosto. [Disponível em <http://www.dhnet.org.br/3exec/ouvidor/cartareco.htm>].
- Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. 1999b. **Guia prático de funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia**. Brasília: Imprensa Oficial.
- IGAI – Inspeção Geral de Administração Interna. 2005. **Projecto Institucional de Apoio à Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Brasil – Vertente Ouvidorias de Polícia**. Lisboa, abril.
- INSTITUTO CIDADANIA. 2002. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. 2003. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record.
- Ministério da Justiça. 2000. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília. [[http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)].
- \_\_\_\_\_. 2007. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Brasília. [<http://portal.mj.gov.br/pronasci> e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)].
- MUSUMECI, Leonarda; LEMGRUBER, Julita. 2012. **Ouvidorias de polícia no Brasil, 15 anos depois**. In: Marcio Darck; Susana Durão (orgs.). *Polícia, segurança e ordem pública. Perspectivas portuguesas e brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 219-248.
- NEV – Núcleo de Estudos da Violência da USP. 2008. **Ouvidorias de Polícia e redução da letalidade em ações policiais no Brasil**. Brasília: NEV, SEDH e União Europeia.
- Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. 2002. **Resistência seguida de morte: apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual**. São Paulo.
- SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. 2008. **Guia de referência para ouvidorias de polícia**. Brasília: SEDH/União Europeia. [[http://www.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f\\_guia\\_ouvidoria.pdf](http://www.mj.gov.br/sedh/popc/publicacoes/f_guia_ouvidoria.pdf)].
- \_\_\_\_\_. 2009. **Programa de Apoio às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário – Prestação de Contas – Relatório técnico**. Brasília, julho.
- SEDS-MG – Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. 2008. **Pesquisa de Opinião com Policiais e Bombeiros no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, novembro.

# Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social

Leonarda Musumeci, Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro

## Resumen

### Panorama de las defensorías estatales de seguridad pública y defensa social

El artículo analiza el funcionamiento de los órganos de control externo de la policía en Brasil, con base en una recopilación cuantitativa en las 18 defensorías estatales de seguridad pública o defensa social existentes en 2013 y en investigaciones anteriores sobre la actividad de estos órganos. Traza el perfil de los actuales defensores, investiga las condiciones de operación de las defensorías y discute las limitaciones del modelo de control externo adoptado, así como las trabas políticas que han retrasado el avance de los mecanismos de fiscalización de las actividades policiales en el país.

**Palabras clave:** Defensorías. Control externo. Seguridad pública. Defensa social.

## Abstract

### An overview of state ombudsmen for Public Safety and Social Defense

This article examines the operation of external bodies in charge of controlling police departments in Brazil. The study was based on quantitative surveying along with the 18 state ombudsmen for public safety or social defense acting in 2013, as well as on prior research conducted on the work of these bodies. It profiles current ombudsmen, examines conditions under which ombudsmen operate and discusses limitations of the model of external control adopted, as well as political barriers which have delayed the advancement of mechanisms of police oversight in Brazil.

**Keywords:** Ombudsmen. External control. Public safety. Social defense.

**Data de recebimento:** 28/02/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014

# Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil<sup>1</sup>

## Arthur Trindade Maranhão Costa

Professor de Sociologia da Universidade de Brasília. Atualmente coordena o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis/UnB).

 arthur@unb.br

### Resumo

*O esclarecimento dos crimes de homicídios é uma das principais preocupações das polícias. Entretanto, definir o que é um homicídio esclarecido é uma tarefa difícil, pois as organizações policiais podem utilizar diferentes critérios para estabelecer se um crime foi esclarecido ou não. Esta nota técnica fornece subsídios para a criação de uma Base de Indicadores de Investigação de Homicídios, composta por indicadores de desempenho, indicadores de esforço e indicadores de acompanhamento. Aponta-se, para cada um dos indicadores propostos, sua descrição, fórmula, fonte e periodicidade.*

### Palavras-Chave

*Homicídios. Indicadores. Investigação.*

## Introdução

O esclarecimento dos crimes de homicídios é uma das principais preocupações das polícias. Deste modo, alguns países têm realizado reformas a fim de melhorar o desempenho das unidades policiais encarregadas da investigação de homicídios. Em alguns casos, passou-se a investir maiores recursos para melhorar os órgãos de perícia, em um esforço de priorizar as provas periciais em detrimento das provas testemunhais. Algumas polícias criaram manuais de investigação, introduzindo procedimentos operacionais para melhorar o desempenho dos investigadores, como o *Murder Investigation Manual* implantado na Inglaterra. Além disso, alguns países criaram sistemas de indicadores da investigação criminal, como o *National Incident Based Report System* (EUA), o *Canadian Homicide Survey* (Canadá) e o *Volume Crime Management Model* (Inglaterra).

Entretanto, definir o que é um homicídio esclarecido é uma tarefa difícil, pois as organizações policiais podem utilizar diferentes critérios para estabelecer se um crime foi esclarecido ou não. A variação de definições ocorre em função de diferenças nos sistemas de registros criminais, nos procedimentos de investigação adotados, bem como das especificidades do Sistema de Justiça Criminal de cada país. Em função disso, alguns países passaram a definir homicídio esclarecido como aquele que resultou em um processo criminal, sendo o desempenho da

investigação criminal determinado pelo uso que se faz dessa investigação e não pela avaliação que as polícias fazem de seu trabalho. Assim, podemos dizer que um homicídio esclarecido é aquele cuja investigação resultou em uma denúncia do Ministério Público.

Ao estabelecer esta definição, passou a ser possível comparar o desempenho na investigação de homicídios das polícias de diferentes cidades, estados e países. Em 2002, por exemplo, alguns países apresentaram taxas de esclarecimento de homicídios elevadas, como Alemanha (96%), Japão (95%), e Inglaterra (81%), Canadá (80%) e EUA (64%)<sup>2</sup>.

No Brasil, ainda não é possível determinar quantos homicídios foram esclarecidos, uma vez que não existe um sistema de indicadores que permita mensurar com segurança o desempenho da investigação criminal. Algumas pesquisas têm apontado um fraco desempenho das polícias brasileiras no esclarecimento dos crimes de homicídios. Embora utilizem metodologia e critérios distintos, esses estudos sugerem que o desempenho das polícias civis brasileiras varia bastante: em alguns estados, o número de casos denunciados pelo Ministério Público é inferior a 15%; noutros, a taxa de esclarecimento supera 50% dos casos (COSTA, 2010; MISSE e VARGAS, 2007; RATTON e CIRENO, 2007; RIBEIRO, 2009; SAPORI, 2007 e SOARES, 1996).

Esta nota técnica visa fornecer subsídios para a criação de uma **Base de Indicadores de Investigação de Homicídios**, que será composta por indicadores de desempenho, indicadores de esforço e indicadores de acompanhamento. A *Base de Indicadores de Investigação de Homicídios* deverá integrar o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP). Os dados desta base deverão ser retirados, por sua vez, das bases sobre a) Fluxo do Sistema de Justiça Criminal; b) Perfil das Organizações de Segurança Pública e c) Cadastro Nacional de Mortes Violentas. Entretanto, a criação de uma base integrada requer algumas mudanças nas bases já existentes, como indicaremos a seguir.

## 1. Indicador de Desempenho

### 1.1 Descrição

Para ser útil, o indicador de desempenho da investigação de homicídios deve permitir a comparação com os sistemas de informações de outros países. Nos EUA, o *Uniform Crime Report*, elaborado pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI) define a taxa de esclarecimento de homicídios como a relação entre o número de casos denunciados pelo Ministério Público e o total de homicídios registrados pela polícia<sup>3</sup>. O mesmo critério é adotado nos seguintes documentos: *Sourcebook of Criminal Justice Statistics* (EUA); *Police Crime Statistics* (Alemanha); *White Paper on Crime* (Japão); *Crime in England and Wales* (Inglaterra) e *Canadian Homicide Survey* (Canadá).

Assim, seguindo as principais fontes internacionais de dados sobre homicídios, devemos considerar que um homicídio foi **esclarecido** quando a investigação resultou numa denún-

cia criminal contra um ou mais suspeitos. Portanto, *um homicídio esclarecido é aquele no qual o agressor foi denunciado pelo Ministério Público, resultando num processo criminal.*

### 1.2. Fórmula

Assim, **taxa de esclarecimento** refere-se à proporção entre os casos de homicídios denunciados pelo Ministério Público e o total de homicídios informados à polícia (através de boletim de ocorrência policial ou outro registro existente de ocorrências policiais) em um determinado ano.

#### Taxa de Esclarecimento=

$$\frac{\text{Total de homicídios denunciados pelo Ministério Público}}{\text{Total de homicídios registrados pela PC}}$$

### 1.3. Fonte

Os dados necessários para elaboração do indicador de desempenho da investigação criminal deverão ser obtidos a partir dos registros de homicídios das Polícias Cíveis e registros de denúncias de homicídios existentes nos sistemas de informações dos Ministérios Públicos Estaduais.

### 1.4. Periodicidade

O indicador de desempenho deverá ter uma periodicidade anual.

## 2. Indicadores de Esforço

### 2.1. Descrição

A rapidez da investigação e a quantidade de delegados, escrivães, investigadores e peri-

tos encarregados de coletar provas e produzir evidências condicionam o fracasso ou sucesso da investigação (KEEL et al, 2009). Portanto, o desempenho da polícia na elucidação de homicídios depende dos recursos humanos e materiais disponíveis para a investigação, bem como da forma como eles são empregados. Os indicadores de esforço deverão trazer informações sobre a existência de delegacias especializadas e efetivos empregados na investigação de homicídios.

A existência de procedimentos operacionais ajuda a fornecer aos policiais orientações claras sobre o que fazer, além de responsabilizar cada um sobre suas ações individuais. Em função disso, algumas polícias elaboraram procedimentos operacionais para orientar os policiais a proceder de forma correta em situações importantes para a investigação, tais como a preservação da cena do crime, a tomada de depoimentos, a preservação das evidências materiais e a cadeia de custódia das evidências materiais coletadas. Os indicadores de esforços deverão apontar a existência ou não destes *Procedimentos Operacionais Padrão*.

Os estudos têm mostrado que boa parte do trabalho de investigação de homicídios consiste na busca e coleta de informações (LITWIN e XU, 2007). Boa parte das informações que levam à elucidação dos homicídios é fornecida pela população. Entretanto, a disposição em colaborar depende do grau de confiança na polícia e da segurança de não sofrer represálias por parte dos criminosos. Deste modo, os indicadores de esforços deverão trazer informações sobre o grau de confiança que a população deposita na polícia.

## 2.2. Fórmula

1. *Número de Delegacias Especializadas em Investigação de Homicídios:*

2. *Efetivos de policiais estão lotados nas Delegacias Especializadas de investigação de Homicídios?*

a. Delegados:

b. Agentes:

c. Escrivães:

3. *Existem Procedimentos Operacionais Padrão sobre as seguintes atividades?*

a. Preservação da cena do crime (Sim ou Não),

b. Investigações preliminares no local do crime (Sim ou Não)

c. Tomada de depoimentos (Sim ou Não) e

d. Cadeia de custódia das evidências (Sim ou Não)

## 2.3. Fonte

Para a criação de indicadores de esforço, é necessária a realização de uma pesquisa sobre o perfil das Delegacias Especializadas em investigação de homicídios. Outra fonte para a elaboração dos indicadores de esforço é a taxa de confiança nas polícias civis e militares indicadas na Pesquisa Nacional de Vitimização coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça.

#### 2.4. Periodicidade:

Os indicadores de esforços deverão ter periodicidade anual.

### 3. Indicadores de Acompanhamento

#### 3.1. Descrição

Além dos indicadores de desempenho e de esforço, a base também deverá conter indicadores de acompanhamento que relacionem os resultados da investigação com o perfil da vítima, o local em que o crime ocorreu e o instrumento utilizado no crime. Para isso, é necessário que o *Cadastro Nacional de Mortes Violentas* traga estas informações. Sugere-se que estas informações também constem nos inquéritos policiais instaurados para investigar homicídios.

No que diz respeito ao local, pesquisas mostram que os homicídios que acontecem em áreas desocupadas, terrenos baldios, matas e florestas são menos prováveis de serem elucidados do que aqueles ocorridos em áreas públicas (REGOECZI et al, 2000; ADDINGTON, 2006; LITWIN e XU, 2007; MOUZOS e MULLER, 2001). Isso acontece porque é menos frequente a presença de testemunhas nessas áreas desocupadas.

Com relação ao instrumento utilizado pelos agressores, as pesquisas sugerem que os homicídios cometidos com armas de fogo tendem a ser mais difíceis de elucidar do que aqueles cometidos com facas, bastões ou outros instrumentos que exijam contato físico (REGOECZI et al, 2000; ALDERDEN e LAVERY, 2007; LITWIN, 2004; LITWIN e XU, 2007). As evidências deixadas por lutas, agressões ou outras formas de contato são mais fáceis de serem coletadas.

A correlação de homicídios com outros crimes também ajuda a explicar o desempenho das polícias na investigação criminal. Homicídios cometidos em conjunto com outros crimes são mais difíceis de elucidar (JARVIS e REGOECZI, 2009; ROBERTS, 2007; LEE, 2005). No caso dos latrocínios e dos estupros, via de regra, vítimas e agressores são desconhecidos.

A situação é bastante diferente dos homicídios cometidos por motivos “expressivos”. Estes crimes tendem a ser mais fáceis de elucidar, uma vez que, na maior parte dos casos, os agressores são conhecidos das vítimas e há um histórico de conflitos e ameaças (ALDERDEN e LAVERY, 2007).

Os casos de homicídios relacionados ao tráfico de drogas e as gangues já são mais difíceis de serem elucidados. Além disso, quando elucidados, é menos provável a prisão em flagrante dos agressores (RIEDEL e JARVIS, 1998; JARVIS e REGOECZI, 2009). Isso ocorre porque a atuação das gangues e dos traficantes inibe a colaboração da população, exigindo da polícia maior esforço de investigação.

#### 3.2. Fórmula

Para criar os indicadores de acompanhamento, é necessário que o *Cadastro Nacional de Mortes Violentas* traga as seguintes informações sobre cada caso:

1. *Taxa de Esclarecimento, por sexo da vítima (Masculino ou Feminino):*

#### Taxa de Esclarecimento (M ou F) =

Total de homicídios (M ou F)  
denunciados pelo MP

---

Total de homicídios (M ou F)  
registrados pela PC

2. *Taxa de Esclarecimento, por raça/cor da vítima (Branca, Parda, Negra ou Amarela):*

**Taxa de Esclarecimento (por Raça) =**

Total de homicídios (por raça)  
denunciados pelo MP

---

Total de homicídios (por raça)  
registrados pela PC

3. *Taxa de Esclarecimento, por faixa etária da vítima:*

**Taxa de Esclarecimento (por faixa etária) =**

Total de homicídios (por faixa etária)  
denunciados pelo MP

---

Total de homicídios (por faixa etária)  
registrados pela PC

4. *Taxa de Esclarecimento, por local do crime (residência, bar/comércio, via pública ou local ermo):*

**Taxa de Esclarecimento (por local) =**

Total de homicídios (por local)  
denunciados pelo MP

---

Total de homicídios (por local)  
registrados pela PC

5. *Taxa de Esclarecimento, por tipo de instrumento utilizado no crime (arma de fogo, faca, outros):*

**Taxa de Esclarecimento (por instrumento) =**

Total de homicídios (por instrumento)  
denunciados pelo MP

---

Total de homicídios (por instrumento)  
registrados pela PC

### 3.3. Fonte

A elaboração dos indicadores de acompanhamento implicará uma tarefa mais complexa do que a elaboração dos indicadores de desempenho e esforço. Os dados necessários para elaboração dos indicadores de acompanhamento da investigação criminal deverão ser obtidos a partir do *Cadastro Nacional de Mortes Violentas*, previsto no SINESP, e dos sistemas de informações dos Ministérios Públicos Estaduais. Para isso, é necessário superar o problema da falta de integração entre as informações contidas nos processos criminais com aquelas existentes nos inquéritos policiais instaurados sobre os crimes de homicídio.

Visando superar este problema, sugerimos a atribuição de numeração única para cada cadáver encaminhado aos Institutos Médicos Legais. Esta numeração deverá ser inserida em um campo próprio nos documentos elaborados pela Polícia Civil e pelo Ministério Público. Assim, espera-se maior integração entre os fluxos de informação dessas duas instituições.

### 3.4. Periodicidade

Os indicadores de acompanhamento deverão ter uma periodicidade anual.

1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. Sua versão original está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>
2. Dados retirados do Sourcebook of Criminal Justice Statistics (EUA); Police Crime Statistics (Alemanha); White Paper on Crime (Japão); Crime in England and Wales (Inglaterra) e Canadian Homicide Survey (Canadá).
3. "The homicide clearance rate is calculated by dividing the number of homicides charged by the total number of crimes recorded" (Bureau of Justice Statistics, Homicides Trends and Patterns, 1980-2008, 2011, p. 2).

## Referências bibliográficas

- ADDINGTON, L. A. (2006). **Using National Incident-Based Reporting System Murder Data to Evaluate Clearance Predictors: a research note.** *Homicide Studies*, 10 (1), pp, 140-152.
- ALDERDEN, M. A. & Lavery, T. A. (2007). **Predicting Homicides Clearance in Chicago: investigating disparities in predictors across different types of homicides.** *Homicide Studies*, 11 (2), pp, 115-132.
- COSTA, A. T. M. (2010). **A Discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal: uma análise dos inquéritos policiais no Distrito Federal.** In Michel Misse, *O Inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empírica.* Rio de Janeiro: Booklink.
- JARVIS, J & Regoeczi, W. C. (2009). **Homicide Clearances: an analysis of arrest versus exceptional outcomes.** *Homicide Studies*, 13, pp. 174-188.
- KEEL, T. G; JARVIS, J. & MUIRHEAD, Y. E. (2009). **An Exploratory Analysis of factors Affecting Homicide Investigations.** *Homicide Studies*, 13, pp. 50-68.
- LEE, C. (2005). **The Value of Life in death: multiple regression and event history analysis of factors affecting homicide clearance in Los Angeles County.** *Journal of Criminal Justice*, 33, pp. 527-534.
- LITWIN, K. J. & Xu, Y. (2007). **The Dynamic Nature of Homicide Clearances. A multilevel model comparison of three times periods.** *Homicide Studies*, 11 (2) , pp. 94-114.
- Litwin, K. J. (2004). **A Multilevel multivariate analysis of factors affecting homicide clearance.** *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 41, pp. 327-351.
- MISSE, M. e VARGAS, J. (2007). **O Fluxo do Processo de Incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período de 1997-2001: comparação e análise.** 13º Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife-PE.
- MOUZOS, J. & Muller, D. (2001). **Solvability Factors of Homicides in Australia: an exploratory analysis.** *Trends and Issues in Criminal Justice*, 216.
- RATTON, J. L. e CIRENO, F. (2007). **Violência Endêmica - Homicídios na Cidade do Recife: dinâmica e fluxo no Sistema de Justiça Criminal.** *Revista do Ministério Público de Pernambuco*, 6, pp. 17-157.
- RIBEIRO, L. M. L. (2009). **Administração da Justiça Criminal na Cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídios.** IUPERJ, Tese de Doutorado em Sociologia.
- RIEDEL, M & Jarvis, J. (1998). **The Decline of Arrest Clearances for Criminal Homicides: causes, correlates and third parties.** *Criminal Justice Policy Review*, 9, pp. 279-306.
- RIFIOTIS, T. (2006). **Fluxo da Justiça Criminal em Casos de Homicídios Dolosos na Região Metropolitana de Florianópolis entre os anos de 2000 e 2003.** Mimeo.
- ROBERTS, A. (2007). **Predictors of Homicides Clearance by Arrest: an event history analysis of NIBRS incidents.** *Homicide Studies*, 11 , pp. 82-93.
- SAPORI, L. F. (2007). **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- SOARES, L. E. (1996). **Violência e Política no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

# Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil

Arthur Trindade Maranhão Costa

## Resumen

Creación de la Base de indicadores de investigación de homicidios en Brasil

*La elucidación de los crímenes de homicidios es una de las principales preocupaciones de las policías. Sin embargo, definir lo que es un homicidio elucidado no es una tarea fácil, pues las organizaciones policiales pueden utilizar diferentes criterios para establecer si un crimen lo fue o no. Esta nota técnica aporta contribuciones a la creación de una Base de indicadores de investigación de homicidios, compuesta por indicadores de rendimiento, indicadores de esfuerzo e indicadores de seguimiento. Se apunta, para cada uno de los indicadores propuestos, su descripción, fórmula, fuente y periodicidad.*

**Palabras clave:** Homicidios. Indicadores. Investigación.

## Abstract

Creation of a data base of homicide investigation indicators in Brazil

*Clarification of homicide crimes is a major concern for police. However, defining a "clarified homicide" is itself a difficult task, as police organizations can utilize differing criteria to establish whether a crime has been clarified or not. This technical note provides support for the creation of a Data Base of Homicide Investigation Indicators, consisting of performance indicators, effort indicators and monitoring indicators. For each indicator proposed, a description, formula source and frequency are provided.*

**Keywords:** Homicides. Indicators. Investigation.

**Data de recebimento:** 28/02/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014



# Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras<sup>1</sup>

## Haydée Caruso

*Antropóloga, professora e pesquisadora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.*

[haydee.caruso@yahoo.com.br](mailto:haydee.caruso@yahoo.com.br)

## Nívio Caixeta do Nascimento<sup>2</sup>

*Antropólogo e oficial de programa do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC-Brasil).*

[nivio.nascimento@unodc.org](mailto:nivio.nascimento@unodc.org)

### Resumo

A presente nota técnica tem o objetivo de abordar o tema da concepção e implementação de políticas de pessoal de segurança pública lotados em região de fronteira. Para tanto, diferentes formas de construir políticas de pessoal foram observadas com o intuito de contribuir com o debate sobre diretrizes, critérios e incentivos para lotação e valorização de profissionais que atuam no contexto aqui investigado.

### Palavras-Chave

*Segurança pública. Política de recursos humanos. Controle de fronteiras. Crime organizado transnacional. Tráfico de drogas. Contrabando. Tráfico de armas. Cooperação*

A presente nota técnica tem o objetivo de abordar o tema da concepção e implementação de políticas de pessoal de segurança pública lotados em região de fronteira.

Para tanto, são necessárias várias tarefas tais como: planejamento; recrutamento e seleção; administração e avaliação de performance; gestão de recompensas; plano de carreira; incentivos; mediação de conflitos entre funcionários; planos de saúde; seguro de vida; segurança pessoal e muitas outras. Em geral, qualquer estratégia de recursos humanos deve buscar assegurar a contratação dos candidatos mais capacitados, com as habilidades e competências requeridas, além de comportamentos de acordo com as expectativas institucionais. Em contrapartida, espera-se que esses profissionais sejam tratados e compensados de maneira justa e que encontrem condições para seu contínuo desenvolvimento profissional.

A ideia de política de pessoal remete ao conceito de *gestão de pessoas ou administração de recursos humanos* (CHIAVENATO, 2008). Os estudos pertinentes a esta área definem gestão de pessoas como sendo a associação de habilidades, métodos, políticas, técnicas e práticas definidas para administrar os recursos humanos de uma organização e promover seu potencial. Frequentemente, a gestão de pessoas é confundida com o setor de recursos humanos. Todavia, o termo recursos humanos

compreende a técnica e os mecanismos que o profissional utiliza e a gestão de pessoas traz a perspectiva de valorização do capital humano.

Esse é um grande desafio para qualquer instituição e o campo da segurança pública não foge à regra. Ainda que se privilegie o enfoque sobre as políticas de pessoal, a presente nota técnica faz referências a outros pontos essenciais da gestão de fronteiras para facilitar o entendimento e o debate sobre os desafios em questão.

É importante assinalar que o debate sobre políticas de pessoal não pode estar dissociado de outros campos que tratam da integração econômica, social e cultural entre países. Sem sua valorização e incentivo, qualquer estratégia ou política pública está fadada a enfrentar sérios problemas de implementação e o controle de fronteiras pode se tornar um obstáculo para a integração entre países.

A presente nota analisa alguns aspectos das políticas de pessoal do Departamento de Polícia Federal (DPF), mais especificamente de alguns de seus mandatos relativos ao controle de fronteiras, e compara-os a outras experiências internacionais, a partir do foco específico em instituições de segurança pública com mandatos similares no exterior. Para cobrir lacunas de informação sobre o tema, optou-se por realizar um olhar qualitativo sobre o Departamento de Polícia Federal, por meio de entrevistas em pro-

fundidade com perfis distintos de servidores. De maneira complementar, procurou-se levantar informações disponíveis sobre experiências internacionais no tocante a políticas de incentivo e valorização de pessoal em áreas de fronteira.

É importante registrar o desafio de se construir a base informativa dessa nota técnica, uma vez que foram encontradas várias dificuldades em entrevistar especialistas e *stakeholders*, bem como em buscar conteúdo na internet e acessar documentos oficiais sobre um tema tão específico. No entanto, são justamente esses desafios e lacunas de informação que permitem compreender o (não) lugar destinado à gestão de pessoas no contexto das fronteiras. Vale destacar, portanto, que não há conhecimento científico e técnico sistematizado sobre o tema e essa nota técnica realiza alguns apontamentos que são importantes para se construir uma agenda que efetivamente possa permitir avanços.

Outro desafio enfrentado foi a dificuldade em realizar uma análise comparada com a realidade de países que fazem fronteira com o Brasil. São escassos os dados disponíveis na rede e os contatos por e-mail com atores-chave também não se mostraram eficazes. Sendo assim, mostrou-se profícua a busca de informações comparativas sobre o controle de fronteiras na América do Norte – México, EUA e Canadá – e a experiência engendrada pela União Europeia. Não porque essas experiências internacionais sejam um modelo para ser adotado no Brasil – as diferenças culturais, sociais e econômicas são marcantes – mas porque a comparação permite delinear e entender melhor os desafios enfrentados pelo governo brasileiro e os países com os quais mantém fronteira.

## 1. Mandatos de segurança pública e política de pessoal:

O campo da segurança pública envolve uma série de papéis e mandatos difíceis de definir formalmente, uma vez que nem todos estão previstos em leis, regulamentos e códigos normativos. Além disso, os papéis exercidos pelas instituições variam de acordo com a localidade em que atuam. Uma coisa é fazer polícia em uma capital como Rio de Janeiro, outra é patrulhar e investigar em Tabatinga (AM).

A atividade policial já foi descrita por inúmeros autores como um dilema entre a aplicação da lei e a manutenção da ordem, os quais são campos de atuação que nem sempre propiciam uma ação coordenada e sem conflitos entre as instituições de segurança pública. Tendo em vista que as polícias assumem papéis diversos que são definidos em função dos territórios onde atuam e das pessoas com as quais entram em interação, em muitas situações os limites entre o mandato de uma e outra instituição não se encontram suficientemente bem definidos (MUNIZ e PROENÇA, 2007). Por esse motivo, qualquer discussão sobre políticas de pessoal não pode ser desvinculada: 1) das interações e disputas entre instituições e atores de segurança pública no contexto do pacto federativo – a relação entre municípios, estados e União; 2) das relações que se estabelecem com instituições de países vizinhos.

De qualquer forma, há dois aspectos que merecem ser mencionados porque são inerentes a qualquer atividade policial em maior ou menor grau. Em primeiro lugar, toda ação de segurança pública envolve em alguma medida o *uso da força*, como sugeriu Egon Bittner

(1970) há algumas décadas atrás. O segundo aspecto refere-se ao conhecimento e às informações produzidos no cotidiano da atividade policial. Embora existam agências nacionais especializadas em coletar informações para fins de inteligência, policiais envolvidos em atividades cotidianas de patrulha e investigação possuem informações privilegiadas sobre contextos urbanos específicos. Pequenas desordens urbanas e incivildades podem levar à descoberta de grandes esquemas criminosos, assim como dinâmicas de crime organizado e tráfico de drogas irão influenciar o cotidiano daqueles que trabalham e vivem na zona de fronteira.

O fato é que qualquer instituição de segurança pública e seus agentes têm a informação e o conhecimento do nível local como constituintes do seu trabalho. O desafio é estabelecer os limites entre o que é dado sigiloso – e.g.: uma investigação sobre tráfico de drogas – e o que é conhecimento a ser compartilhado para a garantia da lei e da ordem. Nessa via de mão dupla, as informações e conhecimento do território são fundamentais tanto para o controle e investigação de crimes cotidianos – e.g.: homicídios passionais, furtos, roubos – como para crimes de natureza mais complexa envolvendo organizações transnacionais com alto grau de especialização. O conhecimento dos territórios onde atuam que os policiais possuem vai ser um componente importante em atividades de gestão da ordem pública, que envolvem a administração de conflitos entre cidadãos, muitas vezes, de nacionalidade diferente.

A maioria dos cidadãos tem contato com a Polícia Federal pelo fato desta ser o órgão responsável pela emissão de passaportes e pelo

controle dos postos de fronteira, mas não se pode dizer que o órgão é exclusivamente uma polícia judiciária, pois esta função auxiliar do Poder Judiciário é apenas uma de suas atribuições constitucionais e legais. O DPF detém o ciclo completo de polícia, exercendo atividades de polícia preventiva e repressiva, além de atividades administrativas, por exemplo, o controle e emissão de passaportes.

Trata-se do principal órgão de segurança pública destinado ao enfrentamento do crime organizado, que coloca várias ameaças à região de fronteira e à segurança nacional: tráfico ilícito de entorpecentes; desvio de precursores químicos; tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; contrabando, pirataria e descaminho; evasão de divisas; exportação ilegal de veículos; imigração ilegal de estrangeiros; tráfico de pessoas; crimes ambientais e desmatamento ilegal nos estados amazônicos fronteiriços do Brasil, entre muitos outros.

Apesar do enfrentamento a diferentes tipos de crimes estar sob a responsabilidade de diferentes agências de segurança pública – dentre elas o DPF – uma resposta efetiva depende da coordenação e cooperação entre as instituições e atores envolvidos. Policiais militares lotados em região de fronteira podem fornecer informações essenciais sobre tráfico de drogas e crimes transnacionais, na medida em que trabalham em contato direto com a população de dois países. O controle do crime organizado e do tráfico de drogas e armas, entre outros ilícitos transnacionais, pode representar impactos positivos para o desenvolvimento das zonas de fronteiras, para

o controle da violência no interior do país – muitas armas e drogas cruzam a fronteira antes de chegar a territórios com altos índices de criminalidade – e para a integração regional.

A coordenação e cooperação entre instituições municipais, estaduais e federais são pontos centrais de qualquer política intersetorial de segurança pública e, para além dos problemas já amplamente conhecidos no debate nacional, a fronteira acrescenta uma tensão entre a necessidade de controle e de integração. Isso porque as fronteiras são simultaneamente zonas de contato com alto potencial de conflito e áreas de fluxo e intercâmbio cultural, social e comercial<sup>3</sup>. Conseguir alcançar a balança entre controle e flexibilização está no cerne de qualquer política de segurança pública e de defesa em regiões de fronteira.

No tocante à aplicação da lei, a região de fronteira envolve pelo menos a legislação de dois países e, nas atividades de manutenção da ordem, o problema da jurisdição naturalmente se apresenta. Independente de serem atividades de crime organizado transnacional, delitos comuns ou conflitos cotidianos, a gestão da segurança pública requer cooperação entre a) agências federais, estaduais e municipais do próprio país e b) as autoridades de um e outro lado da fronteira.

Portanto, qualquer política de pessoal tem que considerar as diferentes funções e mandatos exercidos pelos órgãos responsáveis e, conseqüentemente, pelo capital humano das instituições. Há desde atividades que envolvem o intercâmbio de informações, investigação e inteligência, até atividades de cunho adminis-

trativo como a alfândega e o controle de migração. Nesses diferentes tipos de atribuições, os desvios de conduta e a corrupção são riscos constantes e importantes que as organizações envolvidas na execução de tarefas tão sensíveis devem estar preparadas para administrar. Nesse contexto, valorizar o profissional e criar incentivos para que ele exerça suas funções de maneira transparente, eficaz e justa são apenas alguns dos componentes da gestão de recursos humanos em fronteiras.

Tendo em vista a diversidade de configurações, as políticas de incentivo e valorização profissional devem ser também pensadas em função dos mandatos de cada instituição e dos diferentes papéis e funções exercidos pelos servidores. Há casos de policiamento de ordem pública – Polícia Militar – e de investigação e inquérito policial, que podem ser feitos pelas Polícias Cíveis ou pelo DPF, a depender dos tipos de crimes em questão. Nesse contexto, as políticas de pessoal precisam considerar tanto o tipo de função exercida por cada servidor – e.g. um agente pode desempenhar funções de administrativas de controle de passaporte ou de investigação dentro da mesma instituição – bem como os diferentes tipos de mandatos de cada agência. Os incentivos, benefícios e recompensas devem ser proporcionais ao risco, às competências e às responsabilidades relativas às funções desempenhadas.

## 2. O desafio das fronteiras Brasileiras

Uma característica para o desenho de políticas de pessoal é a dimensão das fronteiras<sup>4</sup>. A República Federativa do Brasil é o quinto maior país do mundo em área territorial – aproximadamente 47% do território sul-ame-

ricano - 8.515.692,272 Km<sup>2</sup>. Sua população que ultrapassa 192 milhões de habitantes. O maior país lusófono do planeta é uma nação multicultural e etnicamente diversa em decorrência da forte imigração oriunda de vários cantos do mundo. Delimitado pelo oceano Atlântico a leste, o Brasil tem um litoral de 7.367 km. Com uma parte terrestre de aproximadamente 15.735 km, o país mantém fronteiras ao norte com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa; a noroeste com a Colômbia; a oeste com a Bolívia e o Peru; a sudoeste com a Argentina e o Paraguai e ao sul com o Uruguai. Possui fronteira com todos os outros países sul-americanos, exceto Equador e Chile, totalizando 23.102 km de fronteiras marítimas e terrestres, além de vários arquipélagos que formam parte do território brasileiro. Das 27 unidades federativas, 11 estados e 588 municípios estão situados em região de fronteira, o que torna o desafio de coordenação e cooperação entre as instituições de segurança pública ainda maior.

Nesse contexto, qualquer política de pessoal deve ser estruturada de maneira específica, considerando os aspectos socioculturais e econômicos de cada estado, município e país vizinho, os quais apresentam capacidades institucionais e demandas distintas. Dito de outro modo, as políticas de pessoal devem ser pensadas também em função das especificidades de cada país fronteiriço e isso não é tarefa nada fácil no caso brasileiro.

Em comparação ao caso norte-americano – Canadá, Estados Unidos e México, que também apresentam vastas fronteiras marítimas e terrestres – o desafio brasileiro é mais complexo

devido ao maior número de países fronteiriços. A cooperação com os países com os quais o Brasil mantém fronteiras torna-se mais complexa em vários aspectos e, mais particularmente, no caso da gestão de pessoas, uma vez que a configuração do quadro institucional e de pessoal de cada país vai ter impactos sobre o capital humano do lado brasileiro. Para além dos canais diplomáticos formais, os profissionais lotados nas fronteiras estão em contato constante com autoridades policiais de outros países.

A política de pessoal no contexto mais amplo enfrenta um duplo desafio. Por um lado, envolve cooperação e alinhamento normativo, institucional e operacional entre agências de controle, defesa e integração localizadas em países diferentes. Por outro, as condições de vida e os próprios significados atribuídos à fronteira terão impactos diretos na eficácia e eficiência das políticas de pessoal, pois elas devem ser adaptadas ao contexto específico de cada zona de fronteira. Dadas as dimensões do Brasil e do número de países vizinhos, as condições de vida e as representações sobre as fronteiras são extremamente variadas, apresentando municípios com alto grau de desenvolvimento e forte presença estatal e outros em situação de extrema vulnerabilidade social e econômica.

Essas questões ganharam visibilidade na agenda e no desenho de políticas públicas do Governo Federal. O esforço em torno desta agenda congrega, pelo menos, quatro grandes desafios: a) construir estratégias, planos e ações que contemplem a diversidade da Faixa de Fronteira<sup>5</sup>; b) integrar e, ao mesmo tempo, respeitar as especificidades dos mandatos das instituições de Segurança Pública e Defesa; c) desenhar po-

líticas que sejam factíveis e executáveis no modelo federativo brasileiro, e d) criar mecanismos de intercâmbio efetivo com os países limítrofes.

Diante deste cenário, o governo brasileiro apresentou em 2011 o Plano Estratégico de Fronteiras<sup>6</sup>, que articula várias instituições em nível federal e desenvolve metodologias e instrumentos para promover o diálogo com instituições em nível estadual e municipal. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, é um dos principais responsáveis por viabilizar a Estratégia Nacional de Segurança para as Fronteiras (ENAFRON) que tem por definição ser um

Conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2011)<sup>7</sup>.

O Brasil tem experimentado, no âmbito da ENAFRON, um modelo de gestão de fronteiras que dá lugar e voz para diferentes atores da segurança pública, defesa nacional e sociedade civil em seus diferentes níveis de atuação, em um esforço de pactuação federativa em nível local. Trata-se dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) que pretendem promover a articulação e o trabalho conjunto das diferentes instituições de Segurança Pública e Defesa em diálogo com os seus pares no país vizinho. Recentemente, vários GGI-Fs foram implantados, tanto nas fronteiras norte como sul do Brasil.

A implantação dos GGI-Fs configura-se como um dos mais complexos empreendimentos da atual agenda de políticas públicas do Brasil pelo fato de exigir, por parte do Estado, ações coordenadas que respeitem o mandato das diferentes instituições atuantes nas áreas de fronteira, dando-lhes condições materiais e humanas para o desenvolvimento de estratégias, projetos e ações; além de construir caminhos diplomáticos para o efetivo diálogo com os países limítrofes.

Essa tarefa não é simples, porque envolve pactuação para dentro e cooperação para fora dos limites do país. Hoje, ainda é prematuro avaliar a eficácia e a eficiência de todas as dimensões que os GGI-Fs propuseram-se a atingir. Há experiências de operações conjuntas envolvendo instituições de defesa e segurança pública que tiveram resultados importantes. Entretanto, problemas estruturantes, presentes nos espaços fronteiriços, permanecem e exigem ações de médio e longo prazo que já foram planejadas e que precisam ser testadas, implementadas e monitoradas.

Um dos exemplos de problemas estruturantes a serem enfrentados é justamente o caso das políticas de pessoal. Por isso, coube analisar, a partir do proposto na ENAFRON (2011) e no Plano Plurianual (2012-2015), o lugar da gestão de pessoal em áreas de fronteira. Este exercício suscitou a seguinte pergunta: quais seriam, portanto, os pontos propostos nesta política que contemplam as demandas apresentadas pelos atores policiais alocados na Faixa de Fronteira?

A ENAFRON prevê três fases de implantação que correspondem a: a) ações imediatas e de curto prazo com objetivo de realizar

operações; b) engajamento e integração federativa com o objetivo de garantir estabilização e enraizamento da estratégia; c) desenvolvimento de projetos estratégicos através da criação de ações permanentes. Dentre os eixos estratégicos<sup>8</sup> está a política de pessoal. Neste caso, estão previstos, inicialmente, três projetos estruturantes: a) provimento de cargos vagos para o Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal, garantindo que a lotação inicial seja feita em áreas de fronteiras; b) compensação Funcional para permanência nas fronteiras (foco DPF e DPRF) e c) construção de 350 próprios nacionais residenciais para contemplar policiais federais e rodoviários federais<sup>9</sup>.

Diante dos projetos estratégicos previstos para a política de pessoal no âmbito da ENAFRON, optou-se por focalizar o Departamento de Polícia Federal para trazer contribuições qualitativas para o debate, considerando um conjunto de percepções, representações e desafios práticos vividos pelos (as) policiais federais em sua atuação nas fronteiras e que será tratado no tópico a seguir.

### 3. Política de pessoal: o caso do Departamento de Polícia Federal<sup>10</sup>

O Departamento de Polícia Federal é uma agência de abrangência nacional, presente em todas as fronteiras brasileiras, cujo mandato prevê desde o controle do fluxo migratório, patrulhamento de fronteiras, investigação de crimes federais, entre diversas outras atribuições. O caso do DPF ajuda a compreender, comparativamente, como agências nacionais/federais estão organizadas e qual o impacto dessa estruturação nas políticas de pessoal.

Há experiências estaduais no Brasil que merecem ser estudadas com maior profundidade, pois permitiriam, de maneira complementar, pensar o papel das polícias nas fronteiras e os desafios da gestão de seus recursos humanos. É provável que o problema da “permanência” e da “transferência” para a fronteira não seja tão crítico como ocorre no DPF e em outras instituições federais, como a Receita Federal e o Exército. Nesses casos, uma parte expressiva dos servidores é recrutada em diferentes partes do país e é natural que tentem voltar aos municípios e estados de origem. Por outro lado, é provável que a maioria dos policiais estaduais sejam majoritariamente oriundos dos mesmos estados e municípios em que atuam. Isto traz contornos bastante distintos para a reflexão<sup>11</sup> e torna a comparação com experiências internacionais mais complexa.

Para facilitar o diálogo com os interlocutores do DPF, foi construído um roteiro de perguntas que versava sobre quatro grandes eixos. O primeiro foi dedicado a explorar o **quadro normativo da instituição**, com intuito de compreender como aparece a política de pessoal nas normas, decretos e regimentos internos, tendo como foco a alocação nas fronteiras. O segundo bloco de perguntas dedicou-se ao **quadro institucional**, destinado a um levantamento sobre os órgãos e suas respectivas responsabilidades no tocante à aplicação e monitoramento das políticas de pessoal. O terceiro bloco, intitulado **dados e informações**, consistiu em perguntas sobre quais seriam as informações que orientariam o planejamento, a implementação e a avaliação da política de pessoal. Por fim, o último bloco, denominado **avanços, desafios e oportunidades**, abordou

o que seria uma política de pessoal ideal para aquele interlocutor e quais seriam os principais obstáculos para lotação de pessoal nas fronteiras do Brasil.

#### 4. A fronteira como lugar “inóspito”<sup>12</sup>

Falar das fronteiras com os (as) policiais federais parece remeter a um misto de sentimentos que transparece imediatamente. Seja em uma conversa informal ou em uma entrevista, há, inicialmente, aquela pausa para respirar fundo como se a pergunta remetesse a um daqueles árdios temas internos à corporação e que, reiteradamente, precisam lidar. A fronteira, em seus múltiplos significados, é problemática obrigatória a ser enfrentada por um (a) policial federal ao longo de sua carreira. Ela funciona como um rito de passagem (VAN GENNEP, 1978) que marca a aceitação do indivíduo pela instituição e consolida uma nova identidade. Várias são as histórias, aprendizados, dilemas, obstáculos e estratégias para permanecer ou rapidamente sair dela.

A partir do diálogo com os (as) policiais federais é possível afirmar que “a fronteira é a escola do policial federal”. Desde 2009, o edital de seleção para ingresso na Polícia Federal, naquilo que denominam quadro policial<sup>13</sup> (delegado, perito, papiloscopista e agente), tem como determinação a alocação de seus servidores nas regiões de fronteira, de acordo com a necessidade identificada pela instituição.

Significa, portanto, que todos que ingressam são direcionados para as fronteiras brasileiras, conforme previsto na Instrução Normativa - IN64/2012-DG/DPF que dispõe sobre a remoção e a movimentação dos servidores da

Polícia Federal e disciplina o Concurso de Remoções. Esta IN é de suma importância para compreender como funciona a remoção e a movimentação de servidores dentro do DPF, as motivações para criação específica desta regulamentação, assim como as suas implicações na política de pessoal da instituição.

Atualmente, os editais de seleção para os quadros do DPF estabelecem que o ingresso na instituição deve ocorrer, inicialmente, para a) estados da federação que fazem fronteira com outros países (11 no total) e b) a região amazônica. No caso dos estados do Sul e/ou do Arco Central, a alocação de servidores será feita, prioritariamente, na Faixa de Fronteira<sup>14</sup>.

A partir das entrevistas realizadas, fica claro que a IN 64 foi criada para equacionar um problema central na gestão de pessoas da instituição que é a alocação de seus servidores em regiões tão longínquas do país que, na maioria das vezes, são realidades completamente desconhecidas e muito distintas do lugar de origem do servidor. Outra importante questão é que a normativa traz parâmetros para o tempo de permanência em tais regiões e estabelece os critérios para a movimentação de seus quadros<sup>15</sup>.

Através desta norma é possível lançar luz sobre questões importantes que tocam diretamente a gestão de pessoas em uma instituição de larga escala que possui o desafio de se fazer presente em todo território nacional. Fundamentalmente, destacam-se as representações sobre as fronteiras no imaginário social brasileiro que, certamente, terão impactos práticos na gestão da segurança pública no sentido mais amplo.

A IN visou resolver um problema central que era a indefinição de critérios sobre alocação dos profissionais recém-aprovados. Antes, estes poderiam ser alocados em todas as unidades da federação, de acordo com a classificação no concurso e no curso de formação. Hoje, mantêm-se a possibilidade do concursado escolher, a partir de sua pontuação, mas dentro de um universo restrito às regiões de fronteira. Neste sentido, todos – sem exceção – têm a fronteira (seja ela ao norte ou ao sul, mais ou menos desenvolvida) como o lugar da iniciação do seu *fazer policial*.

Deste modo, a fronteira é vista como uma espécie de rito fundamental para a construção da identidade policial federal em um cenário entendido, regulamentado e sentido por todos como *inóspito*<sup>16</sup> e, conseqüentemente, sem prestígio, a ser ocupado pelos novatos na instituição. Destaca-se ainda que, associada à estratégia de alocação dos servidores, há um conjunto de outras estratégias que regulam o tempo de permanência e, conseqüente, a saída deste contexto adverso.

Quanto ao tempo de permanência nas fronteiras, hoje, é definido o mínimo de três anos. Entretanto, podem ocorrer excepcionalidades para mais ou para menos. Isto é, um (a) policial pode ficar menos de três anos desde que ocorram concursos regulares. Isto significa que, na medida em que haja concurso externo, há antes deste um denominado “concurso de remoção”. A partir do encaminhamento de solicitações dos dirigentes locais e de demandas conjunturais que surjam, o DPF realiza um estudo, denominado “lotaciograma”, para mensurar a quantidade de efetivo que necessita em cada região, considerando critérios como:

número de inquéritos, número de flagrantes, número de apreensões, número de ocorrências, número de perícias e laudos, número de emissões de passaporte, controle de segurança privada e controle de produtos químicos.

Com base nesta definição são realizados os concursos de remoção onde o(a) policial lotado em regiões de fronteira tem a oportunidade de ser transferido(a) para outra localidade que deseje. Neste caso, é empregado um cálculo que considera tempo de carreira X índice das lotações pelo qual o (a) policial federal passou. O índice pode variar de 1 a 4: sendo 1 = menos *inóspito* e 4 = mais *inóspito*. Por exemplo, Rio de Janeiro e Brasília são definidas como 1 e Pacaraima (RR) e Ponta Porã (MS), consideradas índice 4. Isto quer dizer que permanecer 1 ano em uma área *inóspita* equivale a 4 anos em Brasília.

Aqui está um ponto importante a ser destacado. A definição de índices a serem atribuídos às cidades constitui-se o mais importante incentivo na política de pessoal do DPF, visto que, a permanência em cidades fronteiriças vale muito no cálculo a ser feito no momento da remoção. Entretanto, só pode ser entendido como incentivo, de fato, quando há concursos externos regulares na instituição, possibilitando o giro entre os servidores. Na medida em que os concursos não ocorrem regularmente, os(as) policiais não tem como sair das áreas em que estão, a não ser em situações excepcionais por problemas de saúde ou transferência *ex officio*.

O que os policiais federais entrevistados relatam é que a polícia não tem autonomia na gestão dos concursos externos, dependendo do momen-

to político e econômico do país e da autorização da Presidência da República e do Ministério do Planejamento. Assim, a permanência de um(a) policial pode perdurar por muito mais que três anos. Esta indefinição sobre o tempo de permanência no local de lotação no momento em que terminou sua formação na Academia Nacional de Polícia (ANP) gera uma série de inquietudes e insatisfações que a definição do edital de seleção, prevendo tempo mínimo de três anos nas fronteiras, não conseguiu equacionar. De acordo com os policiais entrevistados, há enormes desafios de adaptação, com reflexo na vida pessoal dos profissionais que, por muitas vezes, acionam a coordenação de recursos humanos para tentar conseguir a transferência, alegando problemas de saúde e familiares. Estes argumentos, todavia, não são suficientes para que seja feita uma transferência fora do concurso interno de remoção.

Diante deste quadro, interessou-nos saber qual apoio/suporte psicológico, os (as) policiais dispõem nas regiões de fronteira em que atuam. A resposta é que não há atendimento biopsicossocial em todas as regiões. Algumas poucas possuem este suporte, que está melhor estruturado apenas em Brasília, onde é feito um trabalho a partir de eventos críticos como o suicídio, por exemplo. Cabe ao setor apontar necessidades e pensar estratégias de prevenção, mas o efetivo para o desenvolvimento deste trabalho é muito pequeno.

Além do incentivo da pontuação máxima para quem está na fronteira, que se converte em vantagem numérica na hora de conseguir a remoção, outros estímulos não foram apresentados, mas foi destacado que o tema está presente no Plano Estratégico de Fronteiras.

Os incentivos a serem conquistados versariam sobre: a) pagamento de indenização financeira para os que atuam nas fronteiras (em torno de R\$2.000,00 mensais); b) construção de moradias funcionais<sup>17</sup>.

Ao longo das entrevistas não foram apontados mecanismos, critérios e incentivos que valorizassem a permanência do(a) policial a não ser através da alta pontuação para as regiões de fronteira. Dimensões como desempenho policial, expertise sobre a região, conduta ética do profissional ou qualquer outra não foram apresentadas.

Isto pôde ser evidenciado ao se questionar quais seriam as fronteiras mais ou menos cobiçadas. A resposta foi na direção de que é muito complicado definir tais aspectos porque dependeria da origem regional dos candidatos. Entretanto, algumas indicações sobre as fronteiras mais ou menos concorridas puderam ser mapeadas. Em geral, os (as) policiais buscam ficar mais perto de suas casas (lugar de nascimento ou onde viviam antes de ingressar na instituição); tentam buscar lugares de mais fácil acesso, que possuam voos regulares e que sejam capitais (dos estados fronteiriços) ou, se não for possível, que tenham shopping ou alternativas de lazer e consumo.

Especificamente na faixa de fronteira no sul do Brasil, as capitais de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul aparecem como as áreas mais cobiçadas. Do lado oposto está a região amazônica e toda sua fronteira norte.

É comum ouvir frases do tipo: *“vou escolher um lugar que pontua mais e assim eu consigo voltar pra casa mais rápido”* ou *“prefiro ir para um lugar um pouquinho pior, mas que pontue mais e*

*assim, eu consigo ir pra casa logo*”. Voltar para o porto seguro, que é o seu lugar de origem, aparece como questão central no discurso dos interlocutores, portanto, o que se quer é *permanecer* o menor tempo possível. No oposto da ideia de permanência está “conseguir sair da fronteira”. Expressão recorrente que aponta, mais uma vez, para a fronteira como lugar difícil, de sofrimento, quase visto como um castigo. Esta noção fica exemplificada na frase “*eu prefiro sofrer mais um pouco, mas ficar numa capital e não sofrer tanto numa unidade tão distante*”. Sofrer mais um pouco significa permanecer por mais tempo num lugar que não seja considerado tão ruim quanto uma região de fronteira.

A IN aqui tratada estabelece, portanto, um conjunto de critérios que definem formas de *permanecer* o menor tempo possível nas fronteiras. Isso implica em alta rotatividade dos quadros, baixa possibilidade de criação de vínculos com o lugar em que se atua, falta de reconhecimento profissional, de critérios de avaliação de desempenho, de condições para o exercício do trabalho, além do fato de que o pouco tempo de permanência inviabiliza, por vezes, conhecer em profundidade a realidade em que se atua. Assim, as fronteiras – quaisquer que sejam elas – continuam sendo objeto de pouco estudo e conhecimento, mantendo-se no imaginário como o lugar inóspito a ser evitado.

#### 4. Experiências internacionais:

##### 4.1. Plataformas de cooperação na União Europeia

Considerando os mandatos exercidos pelo DPF, foram examinadas duas agências de cooperação ligadas à União Europeia para ver suas

implicações nas políticas de pessoal: a Frontex e a Europol. Há outras agências igualmente importantes – EASO, Eurojust, FRA ou CEPOL – para entender o contexto de controle de fronteiras europeu, mas para fins de análise essa nota concentra-se em duas experiências que são mais diretamente ligadas à segurança pública e que representam oportunidades de comparação com o caso sul americano.

A Frontex<sup>18</sup>, oficialmente Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, é um organismo destinado a prestar assistência aos países da UE na aplicação das normas comunitárias em matéria de controle das fronteiras externas e de reenvio de imigrantes ilegais para os seus países de origem. A sua sede localiza-se em Varsóvia, na Polônia. Criada em 2004, a Frontex apoia os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; análises de risco; acompanhamento de investigações relevantes em matéria de controle e vigilância das fronteiras externas; sistema de informação e de compartilhamento de informações; apoio em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e outras.

A Europol<sup>19</sup>, ou Serviço Europeu de Polícia, é a agência da União Europeia responsável pelo intercâmbio e análise de dados e informações sobre atividades criminais, com o objetivo de melhorar a eficácia e a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei. A agência entrou funcionamento em 1999 para apoiar as atividades dos Estados-Membros nos seguintes domínios: tráfico de

drogas; terrorismo; redes de imigração clandestina; tráfico de seres humanos e exploração sexual de crianças; contrabando e pirataria de produtos; lavagem de dinheiro; entre outros tipos de ilícitos transnacionais.

A Frontex e a Europol surgem no contexto da flexibilização do controle de fronteiras dentro da União Europeia<sup>20</sup> e dos países Schengen<sup>21</sup>. Isso pode ser parcialmente atribuído ao desenvolvimento e integração entre os países da região, o qual possibilitou um maior fluxo de pessoas e bens. A saída encontrada foi criar duas agências no campo da segurança pública, as quais estão destinadas à colaboração e integração entre instituições no controle de fronteiras e intercâmbio de dados e informações para fins de inteligência e investigação. Em outras palavras, essas duas plataformas de cooperação foram criadas como resposta ao desafio de integração entre sistemas de segurança pública e de justiça extremamente diversificados. A Frontex e a Europol apresentam mecanismos de gestão descentralizados, uma vez que ações de controle, inteligência e investigação são implementadas majoritariamente pelos órgãos competentes dos estados-membros.

Nesse sentido, as políticas de pessoal na União Europeia são também difíceis de mapear, uma vez que cada país tem autonomia para decidir sobre suas configurações. Os órgãos responsáveis pelo controle de fronteiras são variados, assim como suas tradições jurídicas, e englobam ou separam instituições que concentram diversos mandatos – e.g. controle administrativo de passaportes, investigação, inteligência – como é o caso da Polícia Federal Alemã, a Polícia Nacional da Itália e Polícia Nacional da França, até aquelas que têm foco

específico na imigração, como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal.

No que tange às políticas de pessoal, a pesquisa na internet e as entrevistas apontaram para um cenário em que, aparentemente, existem poucos critérios específicos para lotação e mobilidade de servidores envolvidos na imigração e alfândega. Ainda que não seja possível afirmar a inexistência desses critérios, o fato é que a mobilidade e a lotação não parecem ser componentes essenciais nas políticas de pessoal na Europa.

Em uma entrevista realizada, por exemplo, foi apontado que mesmo as fronteiras com o Leste Europeu não são consideradas pontos longínquos e perigosos. O especialista entrevistado afirmou desconhecer critérios para mobilidade e tempo de permanência em uma mesma região. Pelo contrário, ressaltou a tendência de criação de parâmetros e treinamentos para os diferentes tipos de atividades, bem como para a avaliação da performance. Segundo ele, as condições de vida são satisfatórias na maior parte das fronteiras e o fato do funcionário permanecer muito tempo no mesmo lugar não parece ser uma preocupação relevante para as autoridades europeias.

A experiência da Frontex parece se concentrar no apoio a alinhamentos de códigos de conduta, formas de avaliação, treinamentos e padrões de atuação. Cabe às instituições nacionais de cada Estado-Membro decidir sobre incentivos, benefícios e outros elementos de políticas de pessoal. Na mesma direção, não foi possível encontrar qualquer critério específico para a lotação e remoção para profissionais nas informações disponibilizadas pela Europol.

Há um forte contraste com a configuração das fronteiras brasileiras, que, como já ressaltado, são frequentemente caracterizadas pela baixa qualidade de vida e desenvolvimento, sendo no mais das vezes consideradas lugares de difícil adaptação. Do ponto de vista simbólico, em geral, as fronteiras brasileiras são representadas em documentos oficiais e conversas informais como inóspitas e perigosas; lugares onde o profissional de segurança pública – municipal, estadual ou federal – pode ser um alvo fácil para a corrupção, o crime organizado e o tráfico de drogas e armas.

Logicamente, há notáveis diferenças entre as diversas faixas de fronteira no Brasil. A perenidade e o risco variam também em relação a uma maior ou menor presença efetiva do Estado com suas diversas políticas sociais. De qualquer forma, entre aspectos simbólicos e concretos da vida nas fronteiras, a experiência europeia nos permite compreender que, enquanto não forem mudadas percepções e condições objetivas de qualidade de vida, elas representarão sempre uma ameaça e um entrave para a qualidade de vida dos servidores. Como já foi colocado aqui, isso se faz mais agudo nas instituições federais, que recrutam seus membros em todo país.

A experiência da Frontex e Europol também coloca em evidência a necessidade de estabelecer mecanismos de transparência, prestação de contas e controle da atividade policial nos seus diversos níveis e mandatos. Além de critérios para lotação, remoção e valorização de servidores públicos, as políticas de pessoal devem estar em sintonia com sistemas de *accountability*, os quais são importantes para prevenir desvios de conduta e exonerar funcionários envolvidos em redes de crime organizado.

Ademais, esses órgãos supranacionais corroboram a necessidade de agências destinadas a facilitar a cooperação internacional, as operações e o intercâmbio de informações entre países limítrofes para que se possibilite a circulação de pessoas e bens sem colocar em risco o Estado de direito, a soberania e a segurança nacional. Embora alguns esforços estejam em movimento no âmbito do Mercosul<sup>22</sup> e da Unasul<sup>23</sup>, o Brasil e os países vizinhos ainda têm um longo percurso até consolidar formas de atuação mais eficazes e coordenadas para conter as ameaças colocadas pelos ilícitos transnacionais. Cada vez mais, sua contenção depende da solidificação de políticas regionais fundamentadas na responsabilidade compartilhada sobre esses graves problemas, sem comprometer a integração entre governos e povos na região.

#### **4.2. Gestão de Fronteiras e Políticas de Pessoal na América do Norte: Canadá, Estados Unidos e México**

Tomando como ponto de partida os Estados Unidos da América, a nota faz uma breve análise sobre as características mais gerais das fronteiras com o Canadá e o México. Trata-se de um contexto interessante na medida em que estão envolvidos três países de dimensões continentais que enfrentam desafios semelhantes em termos de controle de fronteira. No entanto, as respostas a esses desafios são bastante diferentes.

A fronteira entre Canadá e Estados Unidos, oficialmente conhecida como *the International Boundary*, é a maior fronteira conhecida entre o mesmo par de países. A parte terrestre tem 8.891 km de extensão, incluindo 2.415 km com o Alaska. Os EUA é o único país com o qual o Canadá mantém fronteira.

No tocante às relações entre os dois países, um aspecto merece destaque: tanto Canadá quanto Estados Unidos dispõem de órgãos específicos para o controle do fluxo transfronteiriço de pessoas e bens, e a tônica da relação entre os dois países é de cooperação e integração, embora conflitos obviamente existam. As principais agências responsáveis por uma infinidade de tarefas de controle fronteiro são diretamente dedicadas às funções administrativas, enquanto casos de inteligência e investigação dependem de outros órgãos encarregados.

Em 2003, pouco tempo após os atentados terroristas de 11 de setembro, os EUA criaram a *U.S. Customs and Border Protection* – doravante referida com CBP<sup>24</sup>. O surgimento dessa agência de controle de fronteiras deu-se por meio da unificação de diversos órgãos federais, sob a coordenação do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*). A unificação agregou autoridades de Alfândega (*U.S. Customs*), Imigração (*U.S. Immigration*) e o Serviço de Inspeção de Animais e Plantas (*Animal and Plant Health Inspection Service*), além de toda a Patrulha de Fronteiras Americana (*U.S. Border Patrol*). A prioridade da CBP é impedir a ingresso de terroristas e de armas letais nos EUA, bem como prevenir a entrada de drogas, pragas agrícolas e contrabando. A agência também tem a atribuição de identificar e deter aqueles que possuem algum mandato de prisão.

As atividades de prevenção, investigação e repressão a casos de crime organizado, terrorismo, corrupção, crimes cibernéticos e de alta tecnologia estão sob a coordenação do Departamento de Justiça. O FBI (*Federal Bureau of Investigation*) e a DEA (*Drug Enforcement Ad-*

*ministration*) são as duas principais agências do Departamento de Justiça dedicadas a atividades de investigação, inteligência e informação sobre esses diferentes tipos de delitos. Concentrando alguns mandatos de investigação e inteligência há também o Serviço Secreto, que está sob a coordenação do Departamento de Segurança Interna. Merece ser destacado que os serviços de administração de fronteiras – Departamento de Segurança Interna – estão separados das atividades de cunho mais investigativo e de inteligência – Departamento de Justiça.

Em dezembro de 2003, a *Canada Border Services Agencies*<sup>25</sup> – a Agência Canadense de Serviços de Fronteiras foi integrada ao Ministério da Segurança Pública do Canadá. Sendo responsável por oferecer serviços de fronteiras integrados em sintonia com as políticas públicas de segurança do país, a agência atua para facilitar o fluxo de pessoas e mercadorias, incluindo animais e plantas. A experiência canadense também agrega todos os serviços administrativos de controle de fronteiras e de imigração em uma mesma instituição, enquanto as atividades de investigação e inteligência estão sob a responsabilidade da Real Polícia Montada do Canadá – doravante referida com RCMP<sup>26</sup>.

A RCMP trata-se da principal organização policial do Canadá, constituindo a maior força de segurança do país. É a única do mundo a agregar o policiamento federal, estadual e municipal em uma única estrutura organizacional. Ela é responsável pelo serviço de policiamento federal para todo o Canadá e serviços de policiamento sob contrato para os três territórios, oito províncias, mais de 190 municípios, 184 comunidades aborígenes e três ae-

roportos internacionais<sup>27</sup>. A RCMP é responsável por vários mandatos. Sob sua jurisdição federal está previsto o policiamento em todo o Canadá, incluindo Ontário e Quebec que possuem suas próprias polícias provinciais. A RCMP também realiza operações federais, incluindo assim o combate e investigação de crimes financeiros, falsificação, tráfico de drogas, integridade das fronteiras, crime organizado e outros assuntos relacionados como combate ao terrorismo e segurança interna.

Tanto do lado dos EUA quanto do Canadá, não foi possível identificar referências a políticas de pessoal para lotação e remoção de profissionais. Em ambos os casos, são enfatizados salários, planos de saúde, pensão, aposentadoria e seguros em caso de acidentes de trabalho. Merece destaque a criação de uma nova modalidade de contratação/ocupacional na CBSA, que criou o posto de *oficial de serviços de fronteira*, a qual reconhece que o profissional deve possuir treinamento, conhecimento e expertise específicos para trabalhar nas fronteiras canadenses.

A fronteira entre os dois países parece ser caracterizada pela cooperação e não é hegemonicamente representada como uma ameaça ao país. Um evento crítico que implicou em mudanças na relação de EUA e Canadá foram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. Eles demonstraram a perenidade e fragilidades no controle de imigrantes e armas e resultaram na criação de novas plataformas de cooperação. Entretanto, é importante notar que as ameaças são externas e direcionadas aos dois países. Em geral, um país não representa, em si, um risco à segurança e soberania do outro, e vice-versa. Controles frá-

geis podem resultar em ataques terroristas aos dois países. A responsabilidade compartilhada pelo controle de fronteiras, repressão do terrorismo e investigação de diversas formas de ilícitos transnacionais parece ser ponto pacífico na política externa dos dois países.

Embora várias iniciativas estejam em andamento, serão abordados dois exemplos da crescente cooperação entre os dois países: o *Canada-United States Cross-Border Crime Forum* (CBCF) – Fórum de Crimes Transfronteiriço Canadá-Estados Unidos – e o *Integrated Border Enforcement Teams* (IBETS), Equipes de Policiamento Integrado em Fronteira.

O primeiro foi criado em 2002 para facilitar esforços conjuntos do Ministério da Segurança Pública do Canadá e as contrapartes americanas do Departamento de Justiça e da Segurança Interna. O Fórum reúne policiais e operadores do direito de alto escalão de vários órgãos de governo do Canadá e dos EUA. Por meio de encontros regulares de nível ministerial e operacional, o CBCF responde a questões de crime transnacional, tais como crime organizado, terrorismo, contrabando, crimes financeiros e outras ameaças transfronteiriças. O foco dá-se sobre a transposição de obstáculos e impedimentos – políticas, regulação e legislação – que são enfrentados por profissionais de segurança pública trabalhando dos dois lados da fronteira.

A segunda plataforma de cooperação tem um viés mais operacional. O IBETS envolve múltiplas agências de controle fronteiriço nos dois países. Participam da iniciativa a Agência de Serviços de Fronteira do Canadá, a Polícia Montada, a *U.S. Customs and Border Protection*, a Guarda

Costeira Americana e a *U.S. Immigration and Customs Enforcement*. A cooperação restringe-se a questões de controle, inteligência, operações conjuntas e intercâmbio de informações.

Não foi possível aferir se existe cooperação para políticas de pessoal ou de estabelecimento de padrões de atuação para as forças de segurança pública dos dois países. Tampouco foi possível encontrar diretrizes para a lotação e remoção e para incentivo aos profissionais trabalhando na fronteira entre os dois países. De maneira semelhante ao caso europeu, as representações sobre a fronteira não parecem ser caracterizadas como lugares perigosos e inóspitos. Como já foi colocado anteriormente, a ameaça e o risco parecem vir de fora dos dois países. Nesse contexto, políticas de lotação e remoção parecem não ser um ponto de debate e preocupação.

Um cenário diverso apresenta-se na fronteira entre Estados Unidos e México, que apresenta o maior número de pontos de entrada legalmente estabelecidos para o trânsito de milhões de pessoas. Ambos os países dividem a responsabilidade de reprimir e prevenir diferentes formas de crimes, contrabandos e tráfico, muitos deles praticados por organizações criminosas transnacionais. Os Estados Unidos é o principal destino de drogas provenientes da América Latina e, ao mesmo tempo, a principal origem de armas e recursos financeiros para cartéis mexicanos. Ambos os países sofrem as consequências de crimes transnacionais, de modo que se tornam necessárias estratégias conjuntas e operações coordenadas para conter as ameaças representadas por grupos organizados que operam simultaneamente em vários países.

As instituições dos EUA para o controle de fronteiras são as mesmas, mas as representações sobre os limites do país e os problemas de segurança pública são radicalmente diversos. A construção do muro fronteiriço entre os Estados Unidos e o México, por exemplo, representou um entrave simbólico e concreto nas relações entre os dois países. No contexto da Operação Guardiã – *Operation Gatekeeper*, a construção foi iniciada pelos EUA em 1994 com o objetivo impedir a entrada de imigrantes ilegais no território estadunidense. Atualmente o muro ocupa vários quilômetros de extensão na fronteira Tijuana–San Diego (Califórnia). Outras partes do muro podem ser encontradas nos estados do Arizona, Sonora, Nuevo México, Baja Califórnia, Texas e Chihuahua.

Diferentemente dos EUA e o Canadá, o controle das fronteiras mexicanas está disperso em diferentes instituições. Há o Instituto Nacional de Imigração<sup>28</sup>, vinculado à Secretaria de Governo Federal, que é responsável por todos tramites migratórios, incluindo o controle administrativo de passaportes e o ingresso no país por meio da Coodenação Geral de Controle e Verificação Imigratória. De maneira similar ao caso brasileiro, o México também dispõe de um órgão alfandegário, o Serviço de Administração Tributária, que é ligado à Secretaria de Fazenda e Crédito Público. Ao contrário de Canadá e Estados Unidos, o controle de mercadorias e de pessoas está a cargo de instituições diferentes.

As atividades de investigação e repressão de ilícitos transnacionais estão a cargo da Polícia Federal<sup>29</sup>, que depende da Secretaria de Segurança Pública do governo Federal. Outra agência federal envolvida na investigação e inte-

ligência em casos de terrorismo e ilícitos transnacionais era a Agência Federal de Investigação (AFI), que dependia da Procuradoria Geral da República<sup>30</sup>. Todavia, com a reforma da Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República, em maio de 2009, a AFI deu lugar à Polícia Federal Ministerial<sup>31</sup>, após um processo de reforma que foi deslançado em função de acusações de envolvimento de agentes da AFI com cartéis do narcotráfico. O sistema de segurança federal do México passou por tantas mudanças nos últimos anos que fica impossível saber os limites entre os mandatos de uma e outra instituição.

Por outro lado, a colaboração entre os dois países cresceu depois dos ataques de 11 de setembro de 2001 em termos de policiamento, justiça criminal e intercâmbio de informações<sup>32</sup>. Exemplos recentes de cooperação incluem esforços para combater o tráfico de armas para o México envolvendo colaborações entre autoridades mexicanas e norte-americanas. Ainda assim, em comparação à fronteira canadense, há ainda pouco intercâmbio de inteligência tática e informações entre instituições americanas e mexicanas. Plataformas de cooperação, como as existentes na fronteira canadense, são nesse caso bem mais frágeis e as relações entre autoridades são ainda muito marcadas pela desconfiança.

Do ponto de vista simbólico, a fronteira com o México é representada como lugar de ameaças referentes à imigração ilegal, ao tráfico de drogas e ao crime organizado. Do lado mexicano são constantes as queixas quanto ao tráfico de armas e ao financiamento de atividades de crime organizado. O fato é que a relação entre os dois países é assimétrica e isso vai se refletir na cooperação em segurança pública, assim como em outras

áreas da política externa dos dois países. São notoriamente conhecidos o alto grau de corrupção e os baixos recursos humanos e financeiros do lado mexicano para o controle de fronteiras. Lentamente, algumas medidas foram tomadas, como é o caso da decisão do governo mexicano em transformar seu órgão de alfândega em uma agência mais robusta de controle de fronteiras, além de encontros regulares entre autoridades que trabalham nos pontos de fronteira entre os dois países.

No que se refere às políticas de pessoal, como era de se esperar, não foi possível encontrar nenhum detalhe sobre tal política, em especial de diretrizes para benefícios, incentivos, lotação e remoção de profissionais em região de fronteiras. Nesse caso é bem possível que existam debates institucionais sobre a valorização de profissionais em região de fronteiras, considerando a precariedade das condições de vida nos limites com os EUA, o incremento da violência perpetrada pelos cartéis ligados ao narcotráfico e as representações dessa zona de fronteira como inóspita e perigosa. A exemplo do caso brasileiro, as fronteiras só se tornarão lugares mais atraentes quando houverem investimentos concretos em desenvolvimento e mudanças nas representações culturais sobre o trânsito entre Estados Unidos e México.

## 5. Pontos essenciais para o desenho de políticas de pessoal em região de fronteira

Com base nas discussões e análises feitas nessa nota técnica, procurou-se elencar alguns pontos essenciais para a criação, implementação e avaliação de qualquer política de pessoal no contexto de fronteiras:

- a. *As políticas de pessoal precisam considerar os tipos de atividades exercidas pelos profissionais de segurança pública.*

- b. *As políticas de pessoal devem também ser flexíveis e moldadas de acordo com as fronteiras em questão.*
- c. *No tocante à gestão de recursos humanos, seria importante a criação de um grupo de discussão específico no contexto da ENAFRON<sup>63</sup>, o qual ficaria responsável por levantar experiências internacionais, avaliar sua adaptabilidade ao contexto brasileiro e criar uma agenda com prioridades a serem focadas;*
- d. *É preciso avançar também na criação e consolidação de plataformas de cooperação no âmbito regional e internacional, como é o caso do Mercosul e da Unasul.* A experiência do Frontex poderia servir como fonte de inspiração para o alinhamento de formas de treinamento, padrões de conduta, controles sobre a atividade policial, que poderiam ser coordenados por uma agência supranacional. É fundamental investir no desenvolvimento das fronteiras brasileiras, de modo que elas se tornem atrativas para profissionais. Esse ponto passa necessariamente pela superação de dificuldades de diálogo com autoridades de países vizinhos. Um quadro tão diverso de estruturação do campo da segurança pública representa um enorme desafio em termos de cooperação internacional.
- e. *É necessária uma mudança de paradigma do lugar das fronteiras no imaginário dos profissionais de segurança como lugares inóspitos, longínquos e perigosos.* Para além dos incentivos e benefícios concedidos àqueles profissionais lotados em região de fronteira, é importante destacar as próprias repre-
- sentações vigentes sobre os limites do país. É preciso pensar a fronteira como um lugar normal e as políticas de pessoal devem ser concebidas no sentido de que os profissionais sejam capazes de desenvolver uma relação de pertencimento com os territórios em que trabalham.
- f. *As políticas de pessoal devem estar articuladas com outras ações de recursos humanos e accountability,* como treinamentos, formas de avaliação de desempenho, monitoramento, apoio psicológico, entre outros, para que num futuro de médio prazo a lotação de profissionais em região de fronteira não represente uma grande possibilidade de desvios de condutas, corrupção, envolvimento em crimes transnacionais e tráfico de drogas. A experiência internacional mostra que controles internos e externos efetivos podem dar resultados mais promissores do que, exclusivamente, políticas de lotação e transferência de profissionais.
- g. *Experiência do Frontex pode servir de inspiração para a discussão com o intuito de traçar diretrizes mínimas e padrões de incentivo de pessoal.* Os esforços europeus mereceriam ser melhor mapeados para se entender os padrões e parâmetros seguidos na articulação de diferentes estados-membros da União Europeia. Neste sentido, a comparação com algumas polícias nacionais europeias e o mapeamento de como se dá sua articulação com a União Europeia poderiam servir de inspiração para transpor os desafios colocados no Brasil, em termos de alinhamento de uma política federal com casos específicos estaduais e municipais.

1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. Sua versão original, mais extensa, está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.
2. Colaborou informalmente com as revisões e comentários; mesmo assim as colocações e pontos referentes a essa nota técnica não refletem as posições do colaborador.
3. Uma referência essencial em termos de produção de conhecimento diversos sobre fronteiras é o Grupo Retis, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em atuação desde 1994, o grupo reúne pesquisadores de diferentes níveis de formação. As linhas de pesquisa desenvolvidas incluem temas como Geografia das drogas ilícitas e do sistema bancário-financeiro global; Geopolítica da segurança e da defesa. Mais informações em <http://www.retis.igeo.ufrj.br/>
4. As informações são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_territorial/divisao\\_territorial/evolucao\\_da\\_divisao\\_territorial\\_do\\_brasil\\_1872\\_2010/evolucao\\_da\\_divisao\\_territorial\\_do\\_brasil\\_publicacao\\_completa.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_publicacao_completa.pdf).
5. O conceito “Faixa de Fronteira” é definido pela Lei No 6.634, de 02 de maio de 1979 e regulamentado pela D-085.054/1980. Em seu Art. 1º diz que “é considerada área indispensável a Segurança Nacional a faixa interna de 150 km de largura, paralela o linha divisória terrestre do território nacional, que será designada por Faixa de Fronteira”.
6. Através do Decreto No 7496 de 08 de junho de 2011. Cabe destacar que no período de 2009-2010, por iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública foi instituído o Policiamento Especializado de Fronteiras (PEFRON) com o objetivo de fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços e aos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. O PEFRON foi, posteriormente, incorporado às ações da Estratégia Nacional de Segurança em Fronteiras, a ser explicado mais a frente.
7. Definição extraída da apresentação oficial sobre o ENAFRON. Para mais informações consultar [http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/plano\\_estrategico\\_frenteiras.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/plano_estrategico_frenteiras.pdf)
8. Os demais eixos estratégicos são: Diagnóstico, Política Uniforme em nível nacional, Sistema de Inteligência, Inovações Tecnológicas, Intervenções físicas, Integração sistêmica e cooperação internacional, Produção Normativa, além de Política de Pessoal já citada.
9. De acordo com os documentos consultados, o eixo “Política de Pessoal” será objeto da 3ª fase da política que corresponde à execução de projetos estratégicos ou estruturantes.
10. Para a realização deste estudo de caso, houve a oportunidade de ir em dezembro de 2012 a Corumbá (MS) e Puerto Suarez, na Bolívia como membro do Projeto de Cooperação Regional (Grupo de Trabalho - Brasil) concebido pela Fundação Friedrich Ebert e coordenado pela Universidade de Brasília. Nesta ocasião, foram discutidas as “dinâmicas, estruturas e cooperação em segurança transfronteiriça” e, em razão do tema, foi possível conhecer e conversar com policiais federais que atuam na região.
11. Como exemplos de unidades policiais a serem estudadas: 4º Batalhão de Polícia de Área de Fronteira de Santa Rosa, pertencente à Brigada Militar do Rio Grande do Sul e que desenvolve atividades na fronteira noroeste do Estado em apoio a DPF e a Receita Federal; o Departamento de Operações de Fronteira no Mato Grosso do Sul (DOF) que atua em Corumbá (MS), bem como o GEFRON – Grupo Especial de Segurança de Fronteira, vinculado a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Mato Grosso, composto por policiais militares e civis daquela unidade federativa.
12. Foram entrevistados três perfis distintos: Coordenador Geral de Recursos Humanos do Departamento de Polícia Federal; Agente de Polícia Federal lotado em Corumbá (MS); Representante do Sindicato de Policiais Federais no DF.
13. O outro quadro é denominado administrativo e prevê a contratação por concurso de diversas formações tanto em nível superior como médio. Exemplo de nível superior: médicos, engenheiros, psicólogos, assistentes sociais, entre outros.
14. Ver nota 09 neste documento sobre a definição legal de “faixa de fronteira”. Vale destacar que o Ministério da Integração Nacional a partir dos estudos realizados pelo Grupo Retis (UFRJ) adota a seguinte divisão sociodemográfica, igualmente utilizada pela SENASP para definir três grandes arcos e 17 subregiões. A saber: Norte (AC, AM, AP, PA, RR); Central (MS, RO, MT) e Sul (PR, SC, RS).
15. Cabe destacar que antes da IN 64/2012 entrar em vigor todos os concursados do DPF sabiam que iriam ser alocados, prioritariamente, em regiões de fronteira por ser essa a demanda da instituição. O estabelecimento desta normativa só fez pontuar formalmente o tema em questão.
16. Inóspito surge aqui como uma categoria nativa, isto é, como uma expressão que faz parte da linguagem dos policiais federais, sendo associado a um conjunto de significados simbólicos e práticos no cotidiano desses profissionais. A categoria será grafada em itálica, ao longo do texto, para realçar sua utilização pelos policiais em relação aos desafios da alocação de recursos humanos nas fronteiras. Em termos antropológicos, a ideia de inóspito é um signo linguístico importante para pensar as representações sobre o desafio de trabalhar nas fronteiras brasileiras. Cabe ainda frisar que na consulta aos documentos do Exército Brasileiro, sobre o mesmo tema, foi possível constatar que na DEC Nr. 2.040, de 21 de outubro de 1996 (Regulamento de movimentação para oficiais e praças do EB – R50) é definida como guarnição especial aquela “situada em área inóspita, assim considerada, seja por suas condições precárias de vida, seja por sua insalubridade”. Conclui-se, portanto, que o termo é amplamente utilizado entre instituições de segurança pública e defesa para explicar áreas longínquas e com pouca estrutura. No caso, do EB a lista de lugares considerados guarnições especiais incluem municípios fronteiriços.

17. Esta proposta encontrava-se em 2013 em etapa inicial de execução.
18. <http://www.frontex.europa.eu/>
19. [www.europol.europa.eu/](http://www.europol.europa.eu/)
20. União Europeia (UE) é uma união econômica e política de 27 Estados-membros independentes que estão localizados principalmente na Europa. O Tratado de Maastricht estabeleceu a União Europeia com o seu nome atual em 1993. A UE opera através de um sistema híbrido de instituições supranacionais independentes e de decisões intergovernamentais feitas e negociadas pelos Estados-membros. Para mais informações: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)
21. O Acordo de Schengen é uma convenção entre países europeus sobre uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários. Um total de 30 países, incluindo todos os integrantes da União Europeia (exceto Irlanda e Reino Unido) e três países que não são membros da UE (Islândia, Noruega e Suíça), assinaram o acordo de Schengen. Liechtenstein, Bulgária, Romênia e Chipre estão em fase implementação do acordo. A área criada em decorrência do acordo é conhecida como espaço Schengen e não deve ser confundida com a União Europeia. Trata-se de dois acordos diferentes, embora ambos envolvendo países da Europa.
22. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), formado pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, foi instituído por meio do Tratado de Assunção em 1991. É possível afirmar que se avançou timidamente quanto à profundidade do efetivo processo de integração regional, porém ampliou-se bastante a sua área de abrangência, com a entrada de vários membros-associados, como o Chile (1996), Bolívia (1997), Peru (2003) e Venezuela (2004), culminando em 2005 com o acordo entre Mercosul e o Pacto Andino que deflagra a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.
23. A União de Nações Sul-americanas (UNASUL) é formada por 12 países da América do Sul. Foi criada durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, em 2008. 10 países já ratificaram o tratado constitutivo da organização. São eles: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O objetivo é construir um espaço de articulação cultural, social, econômico e político comum aos países da região. Fonte: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)
24. <http://www.cbp.gov/>
25. <http://www.cbsa-asfc.gc.ca>
26. <http://www.rcmp-grc.gc.ca>
27. Como uma força nacional de polícia do Canadá, a RCMP é a principal responsável pelo cumprimento das leis federais em todo o Canadá, enquanto a lei geral e da ordem, incluindo a aplicação do Código Penal e das legislações provinciais é constitucionalmente de responsabilidade das províncias e territórios. Essa responsabilidade é às vezes delegada aos municípios que podem formar seus próprios departamentos de polícia municipal, sendo isso comum nas maiores e principais cidades do Canadá. As duas províncias mais populosas do Canadá (Ontário e Quebec) mantêm suas próprias forças provinciais: a Ontario Provincial Police e a Sûreté du Québec. As outras oito províncias do Canadá optaram contratar a maior parte ou todas as suas responsabilidades de policiamento provincial da RCMP.
28. <http://www.inm.gob.mx/>
29. [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7f9](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7f9)
30. <http://www.pgr.gob.mx/>
31. Sobre a criação da Polícia Federal Ministerial ver: <http://justiceinmexico.org/2012/07/31/af-officially-dissolves-with-federal-ministerial-police-assuming-operations/>; <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/21/880347>; <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/168545.html>.
32. Ver <http://www.pacificcouncil.org/document.doc?id=31>.
33. No momento de produção do referido estudo (2012) não havia um grupo de discussão instituído, entretanto ao final de 2013, foi editada a Portaria No 136/2013 que previu a criação justamente de um grupo para este fim. Mantem-se portanto, a sugestão de que seja possível levantar experiências internacionais a fim de avaliar possibilidades de adaptabilidade.

## Referências bibliográficas

BITTNER, E. (1970). **The Functions of Police in Modern Society**. Washington D.C.: National Institute of Mental Health.

CHIAVENATO, I. (2008). **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Ed. Elsevier..

DE CENZO, D. A.; ROBBINS, S. P (1996). **Human Resource Management**. John Wiley & Sons Inc.

GOLDSTEIN, H. (1977). **Policing a Free Society**. Cambridge, MA: Ballinger.

MUNIZ, J; PROENÇA JR. D. (2007). **Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial**. In: CARUSO, H; MUNIZ, J.; CARBALLO BLANCO, A.C (Orgs). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Ed. Publit, RJ.

VAN GENNEP, A. (1978). **Os ritos de passagem (Apresentação de Roberto da Matta)**. Petrópolis: Vozes.

## Documentos oficiais:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988.

\_\_\_\_LEI No 6.634, de 02 de maio de 1979 e regulamentado pela D-085.054/1980. (Definição “Faixa de Fronteira”).

\_\_\_\_DECRETO nº 7.496, de 8 de junho de 2011 (Policimento Especializado de Fronteiras).

\_\_\_\_DEC nº. 2.040, de 21 de outubro de 1996 (Regulamento de movimentação para oficiais e praças do EB – R50). Plano Estratégico de Fronteiras: [http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/plano\\_estrategico\\_fronteras.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/plano_estrategico_fronteras.pdf)

# Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras

Haydée Caruso e Nívio Caixeta do Nascimento

## Resumen

**Desafíos para la implementación de políticas de personal de seguridad pública en las fronteras brasileñas**

*La presente nota técnica tiene el objetivo de abordar el tema de la concepción e implementación de políticas de personal de seguridad pública destinado en regiones de frontera. Para ello, se observaron diferentes formas de construir políticas de personal con la intención de contribuir al debate sobre directrices, criterios e incentivos para destinación y valorización de profesionales que se desempeñan en el contexto aquí investigado. .*

**Palabras clave:** Seguridad pública. Política de recursos humanos. Control de fronteras. Delincuencia organizada transnacional. Tráfico de drogas. Contrabando. Tráfico de armas. Cooperación.

## Abstract

**Challenges in the implementation of policies on public safety employees in Brazilian border areas**

*This technical note is intended to address the design and implementation of policies for public safety employees in Brazilian border regions. To this end, different ways of forming employee policies were observed. The idea was to contribute to the debate over guidelines, criteria and incentives for border region placement as well as ways of encouraging best practices.*

**Keywords:** Public Safety. Human resources policy. Border control. Transnational organized crime. Drug trafficking. Smuggling. Arms.

**Data de recebimento:** 28/02/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014



# Modelos de estruturação das atividades de polícia técnica e de perícia no Brasil<sup>1</sup>

## Túlio Kahn

Doutor em ciência política pela USP e colaborador da Fundação Espaço Democrático. Foi Coordenador de Análise e Planejamento da SSP-SP, Diretor do DCAASP/MJ no governo FHC, coordenador de pesquisa do ILANUD e pesquisador associado ao NEV-USP.

 [concrim@uol.com.br](mailto:concrim@uol.com.br)

### Resumo

*Uma perícia eficiente é condição necessária para a diminuição sistemática da criminalidade no país, seja por meio da diminuição da impunidade, seja mediante subsídios criminológicos para traçar políticas adequadas de segurança. Com base nesse pressuposto, a nota técnica propõe um modelo ideal de perícia e, a partir de material coletado pela SENASP junto às Unidades Federativas, apresenta um diagnóstico sobre a situação da perícia forense no país e faz sugestões para aperfeiçoar as políticas federais para a área.*

### Palavras-Chave

*Polícia técnica. Perícia criminal. SENASP.*

## Introdução

Uma perícia eficiente é condição necessária para a diminuição sistemática da criminalidade no país, seja por meio da diminuição da impunidade, seja mediante subsídios criminológicos para traçar políticas adequadas de segurança.

No primeiro caso, a perícia ajuda a identificar a autoria de crimes específicos e a condenar os autores. No segundo, a perícia levanta as características padrão dos diversos crimes – arma utilizada, presença ou não de álcool e droga, tipo de local, perfil de vítimas e autores, *modus operandi*, etc. – produzindo conhecimento de cunho epidemiológico que auxilia a diagnosticar causas, fatores criminógenos e a elaborar eventuais políticas públicas focadas na redução de fatores de risco.

Com base nestes pressupostos, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) apoiou projetos de melhoria da perícia criminal com fundos públicos, capacitação e orientação técnica. Este último esforço visou diagnosticar a situação da perícia no país, sua estrutura, recursos, suas carências e necessidades, de modo a torná-la mais eficiente.

Entretanto, além do diagnóstico da situação atual, a SENASP precisaria antes de tudo de um modelo ideal de perícia, para ter clareza de onde quer chegar e em que aspectos a perícia precisa ser aperfeiçoada. Entendemos

que o próprio diagnóstico realizado já se inicia com uma noção geral deste modelo, que pode ser depreendido de modo aproximado das próprias perguntas feitas às Unidades Federativas. Ou seja, ao perguntar como funcionam os órgãos periciais, com que recursos, o que fazem, quanto fazem, a SENASP está partindo a priori de um determinado conceito de perícia.

Este conceito prévio foi formulado implicitamente pelos especialistas consultados pelo Ministério da Justiça para montar os roteiros e formulários enviados às Unidades Federativas. Estes instrumentos de coleta sempre refletem, de alguma maneira, o ideal de organização que se tem em mente. Assim, no primeiro tópico desta nota técnica, destrinchamos estes instrumentos de coleta elaborados pelos especialistas da SENASP de modo a tentar extrair o modelo ideal de perícia subjacente.

### Tipo ideal de perícia

Começando pela estrutura organizacional, ao perguntar a que órgão a perícia forense está vinculada ou sobre como se dá a execução financeira do orçamento, objetiva-se aferir o grau de independência funcional da perícia, o que nos indica o primeiro grande pressuposto do modelo: as perícias forenses devem, antes de tudo, realizar seu trabalho de forma independente, sem pressões externas de qualquer tipo. Este entendimento é fruto da experiên-

cia histórica brasileira na qual, durante o regime autoritário, os órgãos periciais sofreram influências para que os laudos não revelassem torturas e execuções praticadas pelos órgãos de segurança. Embora findo o regime autoritário, estas pressões podem ocorrer, em uma tentativa de modificar ou acobertar crimes cometidos por policiais ou pessoas influentes.

Ao perguntar sobre a quantidade e localização das unidades, o horário de funcionamento para o público e a existência de plantão, a intenção é verificar se a cobertura é suficientemente ampla e desconcentrada de modo a garantir o acesso democrático do trabalho pericial a toda população. Procura-se saber também se não há excessos em certas áreas e carências em outras, pois quase sempre os equipamentos públicos são espacialmente concentrados, prejudicando a isonomia da cobertura e a dinâmica dos trabalhos, sobrecarregando algumas áreas.

No que concerne aos recursos humanos, eles devem ser em qualidade e quantidade suficientes para garantir a qualidade, celeridade e o atendimento a todas as solicitações. Entende-se que o trabalho será tanto melhor desenvolvido quanto mais interdisciplinar for, envolvendo peritos das mais diversas formações profissionais. As novas modalidades criminais, como os crimes cibernéticos, e o crescimento do crime organizado transnacional exigem um amplo leque de novos conhecimentos profissionais (informática, transações bancárias, contabilidade, etc.) e as perícias devem ser aptas a analisar estas novas modalidades de delitos. A evolução dos recursos tecnológicos, por outro lado, torna algumas profissões obsoletas. É preciso, portanto,

readequear o quadro funcional, incluindo novas competências, e redistribuir o efetivo em função das novas demandas criminais. Além disso, o ideal é que os funcionários estejam bem distribuídos na proporção entre atividades meio e atividades fim.

No que tange à qualidade dos trabalhos, supõe-se que o tempo de casa e a qualificação educacional sejam requisitos relevantes para o desempenho das funções. Para atrair e garantir a permanência dos bons quadros é preciso garantir remuneração compatível com a paga pelo mercado de trabalho, um padrão mínimo de remuneração nacional para evitar grandes distorções e um plano de carreira que permita a ascensão profissional. A assistência psicológica e à saúde dos funcionários também faz parte do modelo ideal de perícia, pois as atividades rotineiras impõem um desgaste físico e psicológico aos profissionais que atuam na área.

Além da qualificação educacional, o exercício de atividades periciais exige capacitação contínua e permanente dos recursos humanos. Esta capacitação deve ser voltada a técnicas específicas, para operar os equipamentos adquiridos e os sistemas informatizados, entre outras. Por meio do setor de capacitação e do Ensino à Distância (EAD), a SENASP vem investindo desde sua criação na capacitação dos policiais brasileiros e diversos cursos de capacitação são voltados exclusivamente para a área de polícia técnica. Entende-se, portanto, a valorização que a SENASP dá ao item capacitação no modelo ideal de perícia, sendo este um bloco específico sobre o tema no instrumento de coleta.

Com relação aos recursos materiais e instalações, a SENASP almeja, como seria esperado, que existam equipamentos em quantidade e qualidade suficientes para o desempenho das atividades, pois, principalmente nesta área, o investimento apenas em recursos humanos são insuficientes. Diferentemente das polícias, o rol de equipamentos específicos exigidos nas perícias é extenso, complexo e usualmente caro. Assim, é imprescindível que estejam distribuídos adequadamente pelas unidades, em condições de funcionamento e em proporção adequada à demanda. A complexidade dos equipamentos, por sua vez, exige a capacitação dos profissionais que o operarão, fator frequentemente menosprezado nos pedidos de recursos, que focam na aquisição do equipamento. Não é incomum, em toda a rede pública, o caso de equipamentos caros que foram adquiridos e ficaram inutilizados ou subutilizados por ausência da capacitação para operá-los. É preciso garantir a existência não apenas dos equipamentos laboratoriais, voltados às atividades fim, mas também aqueles voltados a atividades meio, como meios de comunicação, transporte e equipamentos administrativos.

A questão do espaço físico adequado é também relevante para o trabalho pericial e o ideal é que ele seja próprio, amplo, adequadamente organizado, bem sinalizado, restrito aos profissionais de direito e higienizado, de modo a garantir a saúde dos que lidam com os materiais e a preservação da integridade das evidências.

Para garantir tanto a atração, manutenção e capacitação dos recursos humanos como a aquisição e funcionamento dos equipamentos fim, equipamentos meio e instalações físicas,

os órgãos periciais devem estabelecer um equilíbrio ótimo entre gastos com custeio e gastos com investimentos. O que é um “equilíbrio ótimo”, todavia, não pode ser estabelecido *a priori*, pois depende dos gastos efetuados no passado e das demandas específicas de cada estado. Em longo prazo, é preciso garantir recursos para ambos, como em toda instituição pública. Regra geral, órgãos mais antigos e mais estruturados necessitam de menos recursos para investimento, ao contrário dos mais novos e incipientes. O importante é que os órgãos periciais recebam uma proporção de recursos do orçamento de segurança suficiente para seu bom desempenho, pois, muitas vezes, as atividades destes órgãos são consideradas por gestores inexperientes como atividades meio e, portanto secundárias ao “verdadeiro” trabalho policial, que consistiria na repressão e prevenção ostensiva ao crime. Por vezes, os recursos existem, mas deixam de ser aplicados por falta de planejamento adequado e excessos burocráticos. Em resumo, por má gestão.

A informação é a matéria prima do trabalho policial e é especialmente relevante para avaliar se os recursos investidos estão garantindo o funcionamento adequado e a gestão mais eficiente do órgão. O objetivo principal dos sistemas de informações é o de aperfeiçoar a eficiência dos órgãos de justiça criminal por meio da partilha e troca de informação entre eles, trazendo como benefícios a velocidade, a acuracidade e a redução dos custos administrativos do sistema de justiça criminal. Daí a preocupação da SENASP com a existência de sistemas informatizados para registro e controle das atividades administrativas, dos insumos, dos recursos humanos e dos laudos periciais.

Dentro desta ótica, é importante também o acesso à internet, bem como a redes e bancos de dados federais. Esta é uma das áreas em que a SENASP pode auxiliar as perícias estaduais, identificando bons sistemas e disseminando-os para todas as Unidades Federativas, contribuindo para a padronização das informações e economizando recursos públicos. As atividades periciais são bastante semelhantes em todas as Unidades Federativas e não é preciso reinventar a roda em cada estado e a cada gestão. Tal como no caso dos equipamentos, é preciso lembrar-se da capacitação para o uso dos sistemas, pois seu uso correto depende da boa alimentação e extração de dados.

A mera existência de dados e sistemas é condição necessária, mas não suficiente, para a melhoria da gestão. Para que os dados sejam transformados em informações e estas em ações, os gestores do órgão precisam estabelecer uma rotina para a análise e divulgação periódica e sistemática dos mesmos. Como exemplo, um ritual de reuniões periódicas dos principais gestores da instituição, onde os dados são compartilhados, analisados e medidas corretivas são tomadas para ajustar o funcionamento da perícia. Entre as rotinas de avaliação, destaque-se a preocupação da SENASP com a qualidade dos laudos produzidos, que idealmente devem ser avaliados por especialistas internos e externos.

Finalmente, é evidente a preocupação da pesquisa com a existência de procedimentos padronizados para a realização de diversas atividades rotineiras e para a garantia de segurança dos profissionais, o acondicionamento das evidências, o controle da cadeia de custódia da evidência, o recolhimento e o processamento das evidências, entre outros procedimentos.

Como no caso dos sistemas informatizados e cursos de capacitação, esta é outra área de potencial contribuição da SENASP, analisando e disseminando para todas as Unidades Federativas os melhores procedimentos.

Em resumo, no modelo ideal de perícia forense subjacente, o órgão pericial deve ter/garantir:

- Independência funcional e financeira a pressões externas;
- Atendimento amplo e equânime a toda a população;
- A multidisciplinariedade dos trabalhos e o atendimento a diversas especialidades de perícia em diversas áreas;
- A entrada e permanência e a capacitação de profissionais qualificados nos quadros;
- A capacitação profissional e o atendimento psicológico e médico aos profissionais das organizações periciais, bem como aos usuários dos serviços;
- As condições físicas e tecnológicas para o bom desempenho das atividades fim e das atividades meio;
- Que os recursos financeiros sejam adequados e geridos de modo eficiente;
- Que a gestão seja baseada em informações abundantes e qualificadas sobre as atividades do órgão e qualidade do trabalho produzido;
- Que os procedimentos operacionais principais estejam devidamente padronizados e sejam de conhecimento geral.

Este modelo ideal genérico não está descrito explicitamente em nenhum documento oficial, mas apenas implícito nas decisões dos especialistas sobre o que perguntar aos órgãos periciais.

É importante tê-lo em mente para comparar a situação real dos órgãos periciais nas Unidades Federativas. Provavelmente nenhum deles atende completamente a todos os requisitos desejados, mas certamente existem aproximações maiores ou menores a este modelo.

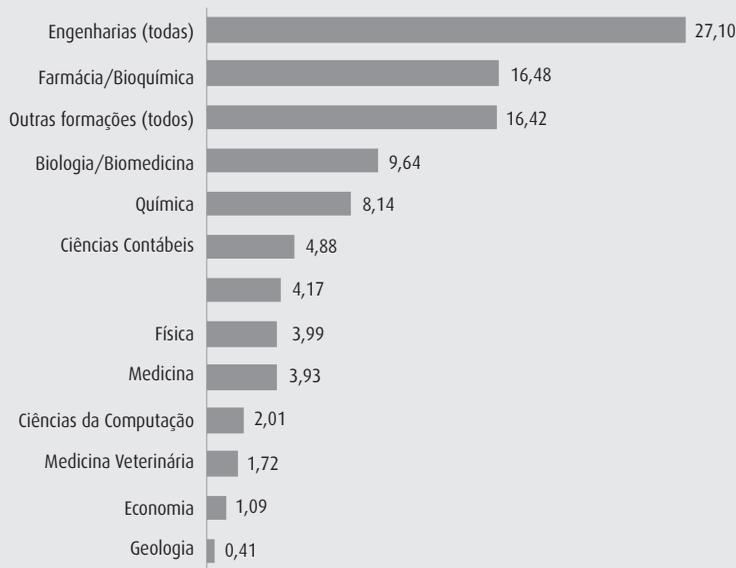
### Diagnóstico qualitativo e quantitativo

Não se trata aqui de fazer um ranking quantitativo da situação dos órgãos periciais nas Unidades Federativas, nem de descrever exaustivamente a situação de cada um. Este trabalho já foi realizado em outras etapas da pesquisa. Trata-se antes de fazer um panorama geral da situação nacional, com base nos diagnósticos produzidos anteriormente, e ilustrar a situação com exemplos extraídos das planilhas quantitativas respondidas pelas Unidades Federativas. Este panorama sugere que, de uma maneira geral, ainda estamos longe da situação ideal.

Em muitas Unidades Federativas os órgãos periciais ainda não tem garantida sua independência funcional ou financeira, funcionando como apêndices da polícia civil e dela dependente em termos de recursos humanos e materiais. Os recursos principais e mais sofisticados tendem a se concentrar nos grandes centros, onde também se concentra a demanda, enquanto o interior carece de atendimento básico. Isto faz com que os casos recebam muitas vezes tratamento desigual por parte do poder público.

São poucos ainda os órgãos periciais em condições de atender a um grande número de especialidades e áreas, principalmente as mais complexas, e os concursos e quadros ainda privilegiam as carreiras tradicionais, prejudicando o trabalho multidisciplinar. O gráfico 1 reproduz o perfil da formação acadêmica dos peritos nas Unidades Federativas.

Gráfico 1 - Percentual de peritos criminais, por área de formação



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

Tabela 1 - Renumeração Inicial e Final dos profissionais nas UFs,  
por tipo de profissional, 2012

UF	Ciências Contábeis	Ciências da Computação	Química	Engenharias (todas)	Farmácia/Bio	Biologia/Biomedicina	Física
AC	1	3	2	8	1	5	1
AL	3	1	0	8	0	3	1
AM	10	4	18	33	28	20	2
AP	2	***	1	25	16	5	0
BA	14	***	30	47	24	32	4
CE	5	4	0	4	7	0	0
DF	17	1	6	87	4	24	22
ES	1	0	2	3	14	5	2
GO	0	0	11	28	32	32	7
MA	***	***	10	21	17	6	7
MG	12	7	24	86	82	34	28
MS	8	2	13	40	12	23	8
MT	2	***	12	20	9	12	5
PA	14	2	0	106	99	6	2
PB	7	0	2	11	52	1	1
PE	2	1	15	29	8	20	5
PI	1	2	2	5	2	1	1
PR	11	9	4	49	19	3	7
RJ	13	10	93	74	28	36	22
RN	3	4	1	12	10	4	0
RO	9	4	4	42	16	7	0
RR	0	0	2	11	8	4	1
RS	0	5	13	95	32	23	6
SC	18	4	5	53	31	13	2
SE	1	0	2	1	0	0	0
SP	***	***	***	***	***	***	***
TO	11	5	2	18	6	7	1
<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>68</b>	<b>275</b>	<b>916</b>	<b>557</b>	<b>326</b>	<b>135</b>
<b>(%)</b>	<b>4.88</b>	<b>2.01</b>	<b>8.14</b>	<b>27.10</b>	<b>16.48</b>	<b>9.64</b>	<b>3.99</b>

Continua &gt;

Tabela 1 - Renumeração Inicial e Final dos profissionais nas UFs,  
por tipo de profissional, 2012

UF	Medicina	Odontologia	Geologia	Medicina Veterinária	Economia	Boutras formações (todos)	Total Geral
AC	0	0	0	3	1	23	48
AL	0	6	0	0	3	46	71
AM	10	1	0	0	3	17	146
AP	0	0	***	***	***	*	49
BA	2	2	1	3	1	16	176
CE	1	0	1	0	0	*	22
DF	5	5	3	0	0	*	174
ES	1	3	0	1	0	16	48
GO	0	13	0	4	0	29	156
MA	***	***	***	***	***	2	63
MG	17	44	1	15	6	***	356
MS	*	1	0	0	*	*	107
MT	***	***	***	***	***	11	71
PA	0	27	1	4	4	31	296
PB	0	4	0	1	1	24	104
PE	1	3	0	4	5	13	106
PI	*	*	0	0	0	5	19
PR	2	3	0	2	4	70	183
RJ	92	5	0	15	0	5	393
RN	0	0	0	0	1	9	44
RO	0	1	5	0	3	4	95
RR	0	1	0	2	2	6	38
RS	1	8	0	1	0	72	256
SC	***	5	***	***	2	54	187
SE	0	1	0	0	1	15	21
SP	***	***	***	***	***	*	
TO	1	8	2	3	0	87	151
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>141</b>	<b>14</b>	<b>58</b>	<b>37</b>	<b>555</b>	<b>3380</b>
<b>(%)</b>	<b>3.93</b>	<b>4.17</b>	<b>0.41</b>	<b>1.72</b>	<b>1.09</b>	<b>16.42</b>	<b>100.00</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil.

Nota 1: A escala cromática vai de verde, para os melhores salários, ao vermelho, representando os piores salários. A última linha da tabela apresenta as remunerações médias nacionais, iniciais e finais, por tipo de profissional.

Nota2: A soma total no final da tabela representa o total de todos os Estados.  
Legenda: \* não se aplica; \*\* não sabe; \*\*\* não respondeu.

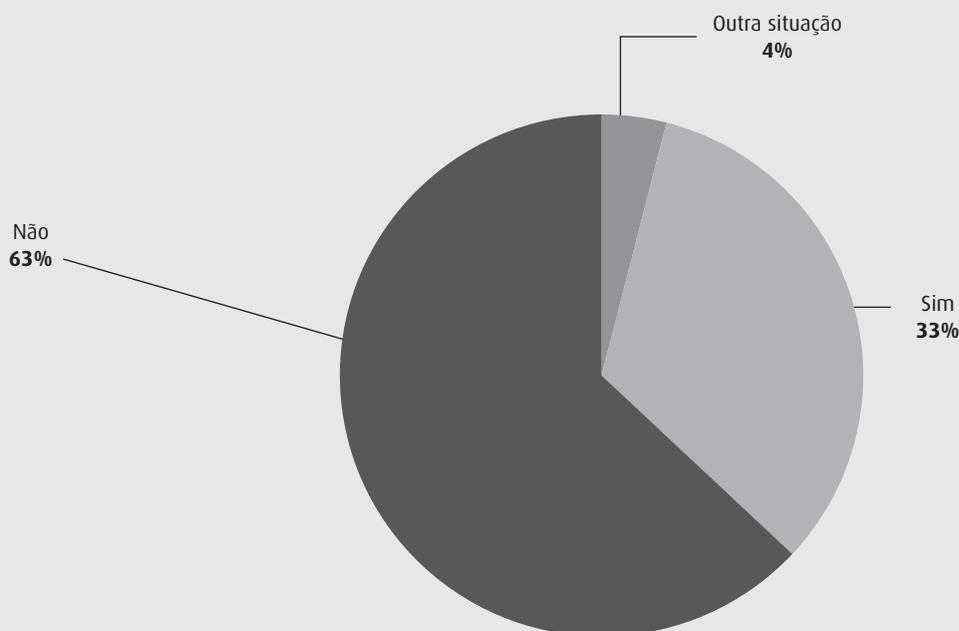
Como se nota, há uma concentração nas áreas tradicionais de perícia, como engenharia, e carências nas áreas contábeis e de computação, entre outras. A limitação do espectro da formação dos peritos é um primeiro obstáculo aos ideais da multidisciplinariedade e variedade das perícias oferecidas pelo poder público.

Os salários, a organização da carreira e as deficientes condições de trabalho afastam grande número de profissionais ou não conseguem retê-los quando são contratados. A tabela 1 sugere que existe uma grande amplitude quando comparamos os salários oferecidos aos peritos nas Unidades Federativas. Com exceção das Unidades Federativas da Região

Norte e do Distrito Federal, que contam com apoio Federal, a maioria das Unidades Federativas paga baixos salários aos profissionais de perícia, problema ainda mais grave na região Nordeste.

A capacitação e o atendimento médico e psicológico aos quadros são limitados, ainda mais no que se refere aos usuários do sistema. Assim, por exemplo, 63% das unidades de medicina legal responderam que não disponibilizam assistência psicológica aos profissionais do setor, embora sabidamente a incidência de alcoolemia, drogadição e suicídio sejam maiores entre os profissionais da área do que entre a população em geral.

**Gráfico 2 - Percentual de disponibilização de assistência psicológica aos profissionais das unidades de medicina legal.**



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil.

No mesmo sentido, a tabela 2 sugere que, com exceção do atendimento sexológico para mulheres e crianças, existente em pelo menos metade das Unidades Federativas, são ainda raros os serviços oferecidos diretamente aos usuários pelas unidades.

Faltam equipamentos, insumos e instalações apropriadas para as atividades fim e meio e, quando existem, são subutilizados. A pesquisa diagnóstica perguntou sobre a existência de material adequado para acondicionamento das evidências. Como mostram as ta-

**Tabela 2 - Percentual de atendimentos oferecidos diretamente aos usuários pelas perícias**

UF	Atendimento sexológico (para mulheres vítimas de violência física e/ou sexual)	Atendimento sexológico (para crianças vítimas de violência física e/ou sexual)	Atendimento para crianças e/ou adultos vítimas de maus tratos e/ou violência doméstica	Atendimento de custodiados	Atendimento a portadores de necessidades especiais
<b>Sim</b>	62,96	51,85	37,04	29,63	37,04
<b>Não</b>	37,04	48,15	59,26	70,37	59,26
<b>Não aplica</b>	0,00	0,00	3,70	0,00	3,70

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

**Tabela 3 - Frequência absoluta e percentual de existência de material adequado para acondicionamento de evidências, na unidade de criminalística**

**Existe material adequado para acondicionamento de evidências coletadas no local de crime nesta unidade de Criminalística?**

Resposta	Frequência	%
Sim, sempre (100%)	5	18,5
Sim, de 61 a 99% das vezes	4	14,8
Sim, de 31 a 60% das vezes	6	22,2
Sim, de 1 a 30% das vezes	1	3,7
Não	10	37,0
Não respondeu	1	3,7
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

Tabela 4 - Percentual de existência de sistemas informatizados diversos, nas unidades

Sistema	Resposta	Unidade Criminalística	Unidade de Medicina Legal	Instituto de Identificação
<b>Custódia de Vestígio</b>	Sim	7	19	
	Não	48	63	
	Não se aplica	30		
	Não respondeu	15	19	
<b>Requisições de Exames Periciais / Papiloscópicos</b>	Sim	48	67	37
	Não	11	19	44
	Não se aplica	30		
	Não respondeu	11	15	19
<b>Controle de Documentos Periciais</b>	Sim	44	74	52
	Não	15	7	30
	Não se aplica	30		
	Não respondeu	11	19	19
<b>Informatização do Laudo</b>	Sim	26	78	30
	Não	33	11	48
	Não se aplica	30		
	Não respondeu	11	11	22
<b>Controle de Insumos de Laboratório</b>	Sim	4	11	7
	Não	41	63	59
	Não se aplica	41	4	11
	Não respondeu	15	22	22

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

belas 3 e 4, em apenas 18,5% das unidades de criminalística detectou-se 100% de existência de material adequado para guardar evidências [categoria “Sim, sempre” (100%)].

Os recursos financeiros são escassos e geridos de forma amadora, como em quase todos os órgãos policiais, pois não há profissionais suficientes com formação e treinamento específicos para a gestão.

Os sistemas informatizados são escassos em muitas áreas, sendo mais raros ainda o controle de qualidade dos laudos e o uso de indicadores de produtividade e avaliações de eficiência e eficácia. Assim, por exemplo, apenas 7 % das unidades de criminalística e 19% das unidades de medicina legal relataram a existência de sistemas de custódia de vestígios, somente 26% das unidades de criminalística mencionaram a existência de sistema de informatização do Laudo e apenas 4% das unidades de criminalística apontaram a existência de sistema para controle de insumos de laboratório.

No que tange à rotina de análise de dados para a gestão, a prática está longe de ser universalizada e a maioria dos institutos relatou não adotá-la, como mostra a tabela 4.

Um sistema básico e que existe há décadas nos países desenvolvidos, como o identificador automático de impressões digitais (*Automatic*

*Finger Identification System – AFIS*), encontra-se em fase totalmente operacional em apenas quatro estados, em fase de conversão em doze estados e, nos demais, o processo ainda engatinha, como sugere a próxima tabela.

Por fim, nem sempre os procedimentos operacionais são seguidos à risca, seja porque simplesmente inexistem, seja porque são desconhecidos ou pouco fiscalizados. A título de ilustração, apenas uma Unidade Federativa relatou a existência de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para o recolhimento das evidências pelas unidades de criminalística, enquanto vinte e um afirmaram que inexistem procedimentos operacionais institucionalizados nesta área.

Com relação à cadeia de custódia nas unidades de criminalística, por exemplo, a única prática relativamente disseminada é a protocolização de recebimento e encami-

**Tabela 5 - Percentual de Unidades com rotina de análise de dados para gerir atividades**

**Esta unidade possui uma rotina de análise dos dados registrados com vistas à gestão das atividades?**

Resposta	Criminalística	Medicina Legal	Laboratório Autônomo	Laboratório de DNA	Identificação
<b>Sim</b>	44,44	40,74	51,85	40,00	71,42
<b>Não</b>	51,85	59,26	48,15	60,00	28,58
<b>Não Respondeu</b>	3,70	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

Tabela 6 - Número absoluto e percentual de UFs, por status de implementação de AFIS

	Possui AFIS instalado com base de dados totalmente convertida	Possui AFIS instalado com base de dados em fase de conversão	Está em fase de aquisição de base de dados	Possui AFIS em fase de instalação	Não possui AFIS	Outro
Quantidade de UFs	4	12	1	1	3	6
Percentual	14,81	44,44	3,70	3,70	11,11	22,22

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

Tabela 7 - Frequência absoluta e percentual de UFs com POP para recolhimento das evidências pela Unidade de Criminalística

**Existem Procedimentos Operacionais Padrão (POP) institucionalizados para o recolhimento das evidências pela unidade de Criminalística?**

Resposta	Frequências	%
Sim, para todas as atividades	1	3,7
Sim, de 61 a 99% das atividades	3	11,1
Sim, de 31 a 60% das atividades	0	0,0
Sim, de 1 a 30% das atividades	2	7,4
Não	21	77,8
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

nhamento de evidências dentro da unidade. As demais práticas são pouco disseminadas entre as unidades de criminalística, estando presente em 1/3 ou 1/4 delas. Nas unidades de medicina legal a situação é ainda menos animadora.

O material coletado não permite quantificar exhaustivamente todas as observações feitas no diagnóstico, mas as planilhas enviadas e as entrevistas qualitativas parecem corroborar este panorama geral, que obviamente tem exceções à regra. O quadro geral,

**Tabela 8 - Percentual de existência de procedimentos diversos na cadeia de custódia pelas UFs, nas Unidades de Criminalística e Unidade de Medicina Legal**

**Com relação à Cadeia de Custódia na unidade de criminalística, indique:**

Resposta	Há registro numérico da evidência no local de crime	As evidências são lacradas no local de crime	Há protocolo de recebimento e encaminhamento de evidências dentro da Unidade	Há local seguro para guarda das evidências	O local da guarda preserva as características das evidências	O manuseio das evidências é feito apenas por profissionais responsáveis pela cadeia	Existe rastreabilidade do manuseio das evidências (registro formal)	Os procedimentos da cadeia de custódia são de conhecimento dos peritos?
<b>Sim</b>	37,04	37,04	74,07	22,22	33,33	62,96	25,93	66,67
<b>Não</b>	59,26	59,26	22,22	74,07	62,96	33,33	70,37	33,33
<b>Não se aplica</b>	3,70	3,70	3,70	3,70	3,70	3,70	3,70	0,00

**Com relação à Cadeia de Custódia na unidade de criminalística, indique:**

Resposta	Há registro numérico da evidência no local de crime	As evidências são lacradas no local de crime	Há protocolo de recebimento e encaminhamento de evidências dentro da Unidade	Há local seguro para guarda das evidências	O local da guarda preserva as características das evidências	O manuseio das evidências é feito apenas por profissionais responsáveis pela cadeia	Existe rastreabilidade do manuseio das evidências (registro formal)	Os procedimentos da cadeia de custódia são de conhecimento dos peritos médicos legistas e odontologistas?
<b>Sim</b>	14,81	18,52	59,26	29,63	33,33	44,44	25,93	66,67
<b>Não</b>	85,19	81,48	40,74	70,37	66,67	55,56	74,07	33,33
<b>Não se aplica</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,70

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

aliás, não difere muito daquele encontrado nas instituições policiais brasileiras e nem poderia ser diferente.

### Diagnóstico a partir da lista de sugestões

Assim como o modelo ideal subjacente de perícia pode ser extraído dos instrumentos de coleta utilizados para o diagnóstico da situação das perícias, o próprio diagnóstico

pode ser aprofundado por meio das sugestões feitas pelos entrevistados sobre o que é necessário para aperfeiçoar as perícias. Pois, se algo ainda falta, na visão dos operadores do sistema, é porque se avalia que não está funcionando adequadamente.

No tópico abaixo, listamos, agregamos e categorizamos as principais sugestões de me-

lhoria feita pelos entrevistados, material que pode servir não apenas para o diagnóstico das carências, mas também para estabelecer uma agenda e priorizar as ações corretivas com o auxílio da SENASP. Mantivemos as sugestões tal como apareceram nos questionários, inclusive com repetições e linguajar por vezes impreciso, no intuito de reproduzir com fidelidade as falas dos atores.

### ***Qualidade do trabalho, controles e divulgação da perícia***

- Necessidade de elaboração de programa de qualidade em consonância com a missão e visão organizacional;
- Avaliação externa pelos usuários da informação pericial /que o órgão central de perícia tenha suas próprias Corregedorias e Academia ou Escola de Formação;
- Produção e publicação do Estatuto de Ética e de Conduta Profissional dos Servidores da Polícia Técnico-Científica, que baliza normas éticas profissionais, onde um conselho de ética com atribuições estabelecidas apuram fatos e infrações cometidas;
- Política de divulgação dos trabalhos realizados pela perícia para a sociedade / aumentar a visibilidade da perícia forense perante os órgãos de Segurança Pública, Judiciário, Ministério Público, Universidades, e a sociedade que ela serve / A missão e visão devem ser elaboradas e divulgadas para facilitar o alinhamento organizacional.

### ***Efetivos / recursos humanos***

- Expansão do quadro pericial deve ser

acompanhada do aumento do quadro de apoio administrativo / Incrementar concursos também para a área administrativa / Contratação de mais funcionários administrativos para auxílio do trabalho dos papiloscopistas;

- Reavaliar o dimensionamento do quadro oficial de peritos e médicos-legistas em função do crescimento populacional, do aumento do número de acionamentos, assim como estabelecer uma política de concursos públicos para sua renovação;
- Salário compatível com a função e com o mercado de trabalho;
- Cursar e ser aprovado em Curso Superior de Polícia Técnica Científica para ascensão de classe.

### ***Condições de trabalho e serviços para funcionários e usuários***

- Contratação ou estabelecimento de convênio com Universidades ou Faculdades para o oferecimento de estágio para Psicólogos / Contratação de psicólogos para acompanhamento de usuários e vítimas / Implantação de auxílio psicológico para os profissionais de perícia;
- Implantação de sistema diferenciado de atendimento às vítimas de violência física e sexual / atendimento sexológico diferenciado para mulheres e crianças vítimas de violência física e/ou sexual;
- Mostrar aos peritos a importância de usar equipamentos de proteção;
- Redução de carga horária em campo e dos plantões, como uma forma de melhorar a qualidade do trabalho;

- Terceirização da expedição de carteiras de identidade, de maneira a reservar a atuação dos papiloscopistas ao desenvolvimento de atividades forenses;
- Que o serviço de verificação de óbito seja atribuído à Secretaria de Saúde.

### **Capacitação**

- Deve ser criada e desenvolvida uma política de capacitação continuada e valorização dos peritos / deve ser elaborado um plano anual de capacitação da unidade / Implantação de política continuada de capacitação dos peritos;
- Treinamento sobre cadeia de custódia, como numeração da evidência no local, manuseio apropriado da evidência, entre outros quesitos;
- Capacitação dos dirigentes em liderança estratégica / recomendável implementar um processo de capacitação em gestão administrativa e técnica para os níveis de direção dos departamentos e setores administrativos;
- Ações de capacitação articuladas entre PC e PM para preservação dos locais de crime ou morte e implementação da cadeia de custódia;
- Criação de treinamento simulado para resposta a situações de catástrofe e acidentes em massa;
- Que a SENASP capacite ou seja mais clara quanto ao que é um “bom projeto”, para que as Unidades Federativas consigam recursos federais;
- Falta de isolamento e preservação do local de crime: também é preciso uma política nacional de esclareci-

mento da população e treinamento dos policiais militares;

- Promoção e expansão da modalidade de Ensino a Distância – EAD, principalmente para atingir os que estão no interior da Unidade Federativa.

### **Gestão**

- Criação de contrapartida financeira para a Unidade Federativa que recebe recursos da SENASP, para cumprir com sua parte no oferecimento de recursos ou equipamentos;
- Aumentar a quantidade de regionais no interior da Unidade Federativa / Interiorização do serviço de perícia. O atendimento aos municípios afastados da capital ou é prejudicado ou inexistente / Estabelecer por meio de planejamento estratégico o modelo de interiorização da perícia forense;
- Que os gestores das unidades sejam pessoas afetas à área de administração, pois falta planejamento das ações. Os peritos não têm uma formação voltada para administração, o que dificulta a gestão da unidade;
- Núcleo específico para a perícia na SENASP / espaço para a perícia na SENASP, um núcleo ou coordenação que volte às ações para essa área;
- Uma maior integração entre peritos e delegados;
- Estreitar o relacionamento entre a perícia da Polícia Federal com as unidades de perícia estaduais, a fim de estabelecer convênios de natureza técnica, promover atividades de capacitação conjunta, treinamentos para atuação situações contingenciais, estabeleci-

mento de protocolos de ação, compartilhamentos de banco de dados e informações e outras ações que possam otimizar o uso de recursos humanos, materiais e de logística.

### ***Sistemas e bancos de dados***

- Desenvolvimento de sistemas de informação em conformidade com as necessidades administrativas e de gestão da instituição;
- Compartilhamentos de banco de dados e informações e outras ações que possam otimizar o uso de recursos humanos, materiais e de logística / maior integração com outros sistemas da segurança pública, de nível estadual e federal;
- Implantação de sistema de identificação dos cadáveres, principalmente os não identificados a partir de um livro com foto, impressão digital, tatuagens etc.;
- Utilização nacional do sistema SIS-CRIM da perícia federal ou do GDL (Sistema de Gestão de Laudos) da polícia técnica de São Paulo;
- Implantação de sistema informatizado dos prontuários civis e digitalização dos prontuários antigos;
- Implantação de sistema informatizado para controle das evidências e confecção dos laudos.

### ***Infraestrutura física, equipamentos e recursos materiais***

- Construção de acessibilidade para cadeirantes;
- Investimento urgente em equipamentos e material de consumo diário;
- Instalação de módulos periciais em viaturas;
- Ampliação dos espaços físicos das uni-

dades de perícias forenses que estão no limite de suas capacidades;

- Implantação de sistema de recolhimento de resíduo hospitalar adequado.
- Padronização de procedimentos, estruturas organizacionais e carreiras
- Criação dos Procedimentos Operacionais Padrões (POPs) / padronização nacional dos procedimentos, com espaços para adaptações regionais;
- Criação de uma lei federal que balize as nomenclaturas dos institutos e dos profissionais;
- Criar uma carreira única de perito.

A lista das sugestões feitas pelos entrevistados dá-nos uma boa noção das carências e necessidades atuais dos órgãos periciais do país, segundo os operadores do sistema. Serve também como uma agenda com projetos de curto, médio e longo prazos para a SENASP priorizar seus recursos. Além desta lista, agregamos algumas sugestões adicionais, levando em conta o impacto, o limite de recursos e o local estratégico da SENASP no sistema nacional de segurança.

### **Sugestões adicionais**

#### ***Centro Nacional e Centros Regionais de Perícia***

Vimos que em muitas Unidades Federativas os órgãos de perícia forense são ainda carentes de recursos humanos e de materiais, oferecendo pouco mais do que laudos elementares em algumas poucas especialidades. Por outro lado, a demanda nas Unidades Federativas com pouca população e poucos crimes é igualmente pequena. Assim, pode ser que não seja desejável, do ponto de vista do interesse e dos recursos públicos,

transformar todos os órgãos periciais de todas as Unidades Federativas em “superperícias”. Talvez seja melhor que eles atendam com qualidade e isonomia as demandas mais comuns e simples, deixando as mais raras e complexas para Centros Regionais ou Nacional de Perícia, estes sim devidamente instrumentalizados para o atendimento das solicitações de outras unidades federativas.

A SENASP poderia eleger, dentro de cada região, pelo menos uma unidade de perícia que receberia recursos federais para investimento e custeio, sob a condição de que ela também atendesse a demanda de outras Unidades Federativas da região. Protocolos e convênios entre SENASP e estados federados poderiam ser criados para estipular os termos destas parcerias, que poderia envolver inclusive alguma forma de remuneração por laudo ou solicitação atendida.

Elaborados em um centro regional ou nacional, longe do local dos fatos, estes laudos gozariam, por definição, de maior independência frente a pressões locais. Tais centros contariam com todos os equipamentos e insumos para atender ao maior número de especialidades e em seus quadros seriam contratados profissionais das mais diversas áreas de conhecimento. A ideia geral, em suma, é que talvez valha mais a pena concentrar os recursos federais em alguns poucos centros de excelência do que dispersá-los em estados onde não existe sequer justificativa quantitativa para fazer investimentos mais vultosos. Isso desde que haja o compromisso destes centros regionais em atender a demanda dos demais.

Os atuais centros nacionais de perícia não são nacionais de fato, pois atendem apenas as demandas da Polícia Federal, como acontece com a

Academia “Nacional” de Polícia. Uma alternativa seria transformá-los efetivamente em centros nacionais de perícia forense, que atendessem as solicitações mais complexas das polícias estaduais de todo país. A criação, dentro da SENASP, de uma coordenação exclusiva para perícias ajudaria o desenvolvimento deste processo.

### *Critérios eletivos para o recebimento de recursos federais*

Um subproduto relevante deste diagnóstico e modelo subjacente de perícia conduzidos pela SENASP é que ele pode ajudar a pensar em critérios e pré-condições para que os órgãos de perícia estaduais possam receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública ou do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Estes critérios devem estimular o avanço das organizações periciais na direção almejada pela SENASP.

Abaixo elencamos alguns critérios ilustrativos, relacionados aos grandes itens abordados no diagnóstico. Assim, por exemplo, só estariam aptos a receber recursos federais órgãos de perícia que:

- 1) Sejam unidades de custo independentes na estrutura da Secretaria de Segurança Pública e separadas da Polícia Civil;
- 2) Tenham um plano de carreira para os profissionais da área;
- 3) Estabeçam uma rotina, baixada em resolução secretarial, de análise periódica dos indicadores de produtividade da área;
- 4) Estabeçam um sistema de revisão e controle de qualidade dos laudos produzidos, ainda que de forma amostral;

- 5) Tenham procedimentos operacionais padronizados pelo menos para as seguintes atividades básicas: X, Y, Z, etc.

### *Temas prioritários para contribuição da SENASP*

O papel da SENASP não é o de ser um banco para repasse de recursos federais às Unidades Federativas, mas principalmente o de identificar, avaliar e disseminar melhores práticas em toda a esfera da segurança pública. Pela autonomia federalista, a SENASP tampouco pode impor um organograma específico às perícias estaduais, impor um plano de carreira para os profissionais ou aumentar salários, embora possa criar incentivos para que as Unidades Federativas caminhem em uma determinada direção. Existem, todavia, tarefas que nenhum estado

isoladamente teria condições de fazer, pois exigem sobretudo coordenação nacional.

Identificamos na pesquisa pelo menos quatro grandes temas em que o protagonismo da SENASP seria fundamental:

1) ampliação da oferta de cursos de capacitação nos diversos ramos da perícia forense, seja por meio do EAD ou mediante cursos presenciais, quando a especificidade da matéria exigir. A tabela seguinte, extraída dos questionários, dá uma direção por onde começar;

2) identificação, avaliação, desenvolvimento e disseminação (financiada) dos melhores sistemas informatizados para perícia (ou administrativos) para todas as Unidades Federativas;

**Tabela 9 - Frequência absoluta de temas sugeridos para cursos de formação, por tipo de Unidade**

#### **Os três temas de maior demanda de capacitação por quantidade de UF:**

	Criminalística		Medicina Legal		Laboratório Autônomo (1)	
	Curso	Frequência	Curso	Frequência	Curso	Frequência
<b>1º lugar</b>	Perícia em Locais de Crime	23	Perícia Necroscópica	20	Toxicologia Forense	6
<b>2º lugar</b>	Perícias de Informática	13	Sexologia Forense	20	Genética Forense	6
<b>3º lugar</b>	Acidentes de Trânsito	12	Antropologia Forense	17	Química Forense	3

*Continua >*

**Tabela 9 - Frequência absoluta de temas sugeridos para cursos de formação, por tipo de Unidade**

**Os três temas de maior demanda de capacitação por quantidade de UF:**

	Laboratório de DNA Autônomo (1)		Identificação	
	Curso	Frequência	Curso	Frequência
<b>1º lugar</b>	Genética forense	5	Pesquisa Papiloscópica em Locais de Crime	22
<b>2º lugar</b>	Estatística aplicada à genética forense	2	Perícias Necropapiloscópicas	21
<b>3º lugar</b>	Atualização PCR tempo real	2	AFIS	20

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Diagnóstico sobre a Perícia Forense do Brasil

3) identificação, avaliação, desenvolvimento e disseminação dos melhores POPs – Procedimentos Operacionais Padrão – para todas as Unidades Federativas;

4) patrocinar um estudo para a elaboração de uma Lei Orgânica geral para as perícias, nos moldes das existentes para as Polícias Civil e Militar.

## Conclusão

O objetivo deste relatório foi o de aprofundar o diagnóstico sobre a situação da perícia forense no país, com base no material coletado pela SENASP junto às Unidades Federativas, e de fazer algumas sugestões para aperfeiçoar as políticas federais para a área. Os próprios ins-

trumentos de pesquisa forneceram dicas importantes sobre aonde a SENASP quer chegar – e ter clareza sobre isso é o mais importante. Já existe um consenso de que os investimentos em inteligência são mais relevantes do que a compra de armas, viaturas e coletes e de que parte substancial do orçamento do Fundo Nacional de Segurança Pública deve ser alocada para o aperfeiçoamento da polícia científica. O modelo de perícia que salta do material produzido pela SENASP é avançado e o órgão dispõe de recursos financeiros e intelectuais para conduzir as perícias estaduais nesta jornada. Acreditamos que as breves sugestões elencadas ao final do relatório auxiliarão a Senasp neste processo.

1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. Sua versão original está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.

# Modelos de estruturação das atividades de polícia técnica e de perícia no Brasil

Túlio Kahn

## Resumen

**Modelos de estructuración de las actividades de policía técnica y de peritaje en Brasil**

*Un peritaje eficiente es condición necesaria para la disminución sistemática de la criminalidad en el país, ya sea por medio de la disminución de la impunidad, ya sea mediante contribuciones criminológicas para trazar políticas adecuadas de seguridad. Con base en ese presupuesto, la nota técnica propone un modelo ideal de peritaje y, a partir de material recolectado por la SENASP en las unidades federativas, presenta un diagnóstico sobre la situación del peritaje forense en el país y da sugerencias para perfeccionar las políticas federales para el área en cuestión.*

**Palabras clave:** Policía técnica. Peritaje criminal. SENASP.

## Abstract

**Models for the structuring of technical and expert police in Brazil.**

*Efficient police expert work is a condition necessary to a gradual reduction of the crime rate in Brazil. This can be achieved both through eliminating impunity, and through criminology studies, which can be used as a basis for designing appropriate safety policies. This technical note proposes an ideal model for expert police activity. In addition, using material collected by Brazil's National Secretariat for Public Safety (SENASP) from Brazilian States, a diagnosis on the state of forensics in Brazil is presented, and suggestions are made for perfecting federal policies written for this sector.*

**Keywords:** Technical police. Criminal expertise. SENASP

**Data de recebimento:** 28/02/2014

**Data de aprovação:** 25/07/2014



## 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**



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

## Revista Brasileira de **Segurança Pública**

### ARTIGOS

**Ambiente e violência em Sergipe. Homicídios e características do ambiente social nos municípios sergipanos**

*Vania Fonseca, Verônica Teixeira Marques e Gabriel Ribeiro Nogueira Júnior*

**A proteção de dados pessoais no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia**

*Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia e Inês Oliveira Andrade de Jesus*

**Homicídios dolosos na cidade de São Paulo: fatores associados à queda entre 2000 e 2010**

*Marcelo Batista Nery, Altay Lino Souza, Maria Fernanda Tourinho Peres, Nancy Cardia e Sérgio Adorno*

**Informações sobre criminalidade no Brasil sob a ótica dos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação**

*Gerda Graciela Rodrigues de Oliveira, Simone Cristina Duffloth e Cláudia Júlia Guimarães Horta*

**Quando as percepções (re)configuram as periferias urbanas: os espaços do crime e os espaços do medo sob a ótica dos moradores do bairro Nossa Senhora da Apresentação – Natal/RN**

*Caio César Gabriel e Silva*

**As Corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil**

*Ignacio Cano e Thais Lemos Duarte*

**Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado**

*João Trajano Sento-Sé, André Rodrigues e Márcio Lázaro*

**Panorama das ouvidorias estaduais de segurança pública e defesa social**

*Leonarda Musumeci, Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro*

### NOTAS TÉCNICAS

**Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil**

*Arthur Trindade Maranhão Costa*

**Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras**

*Haydée Caruso e Nívio Caixeta do Nascimento*

**Modelos de estruturação das atividades de polícia técnica e de perícia no Brasil**

*Tulio Kahn*

ISSN 1981-1659

15



9 771981 165002