

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 3

Edição 4

fevereiro/março 2009



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Comitê Editorial

Renato Sérgio de Lima, Adriana Taets e Arthur Trindade Maranhão Costa

Conselho Editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University)

Antônio Carlos Carballo Blanco (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro)

Chris Stone (Harvard University)

Fiona Macaulay (University of Bradford)

Luiz Henrique Proença Soares (Instituto Via Pública)

Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília)

Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo)

Colaboradores dessa edição

Ana Maura Tomesani

Daniel Luz

Haydée Caruso

Rachel Maitre

Vanessa Cortes

Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi

Estagiárias: Thandara Santos e Samira Bueno

Traduções: Andrew Clifford Davies, Glenn C. Johnston, Roberto Teixeira e Paulo Leite Ribeiro Silveira (plrsilveira@gmail.com) e Miriam Palacios Larrosa (miriam@fclar.unesp.br).

Capa e produção editorial: URBANIA • **Tiragem:** 1000 exemplares

Telefone: (11) 3081-0925 • **e-mail:** revista@forumseguranca.org.br

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

Gráfica: Imprensa Oficial

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

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

Poio: Open Society Institute, Ford Foundation e Ministério da Justiça.

Licença Creative Commons

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

Sumário

	Nota do Comitê Editorial	5
Artigos Dossiê do Programa de Bolsas Paulo de Mesquita Neto	Processos de treinamento no uso da força para policiais militares da Região Sudeste: uma análise preliminar	6
	<i>Paulo Augusto Souza Teixeira</i>	
	Desconstruindo paradigmas: a experiência do projeto QSL	20
	<i>Hildebrando R. Saraiva Jr</i>	
	Desempenho policial: treinamento importa?	36
<i>Tânia Pinc</i>		
	Os jovens em Portugal e a Polícia de Segurança Pública (PSP)	56
	<i>Kelly de Freitas Souza Cezário</i>	
Artigos	Linchamentos: insegurança e revolta popular	72
	<i>Jacqueline Sinhoretto</i>	
	Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva	94
	<i>Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo</i>	
	O gerenciamento de projetos na segurança pública	114
<i>Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano</i>		
	Segurança privada: características do setor e impacto sobre o policiamento	134
	<i>André Zanetic</i>	
	Ações integradas: segurança pública em área de fronteira	152
	<i>Sérgio Flores de Campos</i>	

REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Nesse número da *Revista Brasileira de Segurança Pública*, boa parte dos artigos foi fomentada pelo Programa de Bolsas Paulo de Mesquita Neto, em que os policiais agraciados com a bolsa apresentam os resultados finais dos projetos realizados em 2008. O Programa, que conta com financiamento e apoio da Open Society Institute, apostou no potencial multiplicador de cada um dos projetos, que se voltaram para avaliação e discussão de processos de treinamento, bem como para a relação entre polícia e sociedade, seja na forma de análise de programas policiais direcionados para a juventude, seja em abordagens policiais. O dossiê que compõe a primeira parte dessa edição da Revista é fruto da convicção de que atividades importantes vêm sendo produzidas nas polícias brasileiras, e que essas experiências precisam ser trabalhadas e, mais do que isso, narradas, oferecendo substrato para um debate acadêmico em torno das políticas públicas de segurança em nosso país.

Outro projeto contemplado nesse número é a Rede de Policiais e Sociedade Civil, instituição que vem trabalhando na formação de uma rede capaz de mobilizar policiais de todo o país para troca de experiências com base na inovação e nos princípios democráticos. Essa edição conta com o artigo de um policial da Rede que relata as ações realizadas na fronteira entre Brasil e Argentina.

Chegando ao quarto número da *Revista Brasileira de Segurança Pública*, não podemos deixar de observar o caminho trilhado até aqui e, com muita satisfação, perceber neste número a participação intensa de policiais com textos acadêmicos de qualidade, fomentando assim o debate público em torno do tema da segurança, dialogando com os demais profissionais que lidam com essa área em nosso país e, acima de tudo, fortalecendo a visão do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de que é preciso dar voz e vez a esses profissionais que atuam nas pontas do sistema. Os textos dos demais autores, de igual modo, dialogam com a realidade brasileira e oferecem ao leitor boas pistas de como se deve construir consensos sobre a segurança pública no Brasil. ↗

Boa Leitura!

Comitê Editorial

Processos de treinamento no uso da força para policiais militares da Região Sudeste: uma análise preliminar

Paulo Augusto Souza Teixeira

Paulo Teixeira é oficial superior da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e especialista em políticas públicas de justiça criminal e segurança pública (UFF). Foi Subchefe da Assessoria Técnica de Assuntos Especiais, do Gabinete do Comando Geral da PMERJ. Atualmente coordena os Conselhos Comunitários de Segurança do Rio de Janeiro.

pteixeira6@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo apresenta uma análise preliminar da pesquisa sobre os processos de treinamento do uso da força para os policiais militares da Região Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), realizada em 2008, com recursos do Programa de Bolsas "Paulo de Mesquita Neto", do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Destaca-se a importância do tema para essas organizações e para a sociedade de uma forma geral. A partir de uma pesquisa bibliográfica e de entrevistas com policiais de todos os estados da região, foram apresentadas algumas questões importantes para a efetividade de processos de capacitação continuada desses profissionais. Foram estudadas as condicionantes para o uso da força e as mudanças nas estruturas e processos de treinamento dessas organizações ao longo do tempo, além de informações sobre as iniciativas que vêm sendo desenvolvidas em todos os estados da região.

Palavras-Chave

Segurança pública. Polícia Militar. Treinamento. Uso da força.

Este texto aborda os processos de treinamento no uso da força para os policiais militares da Região Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), tendo como objetivo descrevê-los, compará-los entre si e analisá-los, ainda que preliminarmente, à luz dos critérios estabelecidos na legislação nacional e dos princípios internacionais aplicáveis ao uso da força na atividade policial.

A pesquisa foi realizada em 2008, como resultado do Programa de Bolsas Paulo de Mesquita Neto, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e contou com uma análise exploratória e descritiva dos processos de treinamento de policiais militares brasileiros, além de um levantamento bibliográfico e de campo, abordando os seguintes assuntos: uso da força; condicionantes do uso da força; aspectos históricos das estruturas de ensino e instrução; normas e procedimentos; acompanhamento de treinamentos; e treinamento de unidades operacionais especiais. Foram consultadas obras de autores considerados referência para o tema, diversos documentos oficiais, como Constituição Federal, Leis, Decretos, Planos da Área de Segurança Pública, Normas e Procedimentos das polícias militares da região.

O trabalho de campo consistiu em entrevistas semiestruturadas com gestores dos processos de treinamento e com policiais (em formação e em atividade nas ruas). Além disso,

foram realizadas entrevistas informais com encarregados dos treinamentos (professores e instrutores).

É necessário esclarecer que o fato de ser oficial superior da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro trouxe algumas dificuldades adicionais na condução da pesquisa. A maior delas foi analisar a própria instituição, tentando minimizar as impressões já existentes sobre o objeto que seria estudado. Espera-se um distanciamento entre pesquisador e pesquisado que deve permitir a análise, mas como fazer uma pesquisa já que a motivação inicial era a melhoria de um determinado processo? Como evitar uma visão ufanista ou uma crítica excessiva? Bem, essas questões acompanharam todo o trabalho de campo e muitas vezes essa autocrítica foi a responsável pela alteração de cronogramas e redefinição de estratégias de abordagem no decorrer da pesquisa.

Por outro lado, o fato de ser policial permitiu o acesso a informações que dificilmente outras pessoas teriam ou poderiam compreender em pouco tempo. Algumas dessas facilidades trouxeram outros problemas, como questões de ordem ética – apesar de ficar claro que se tratava de uma pesquisa, muitas informações foram dadas em uma relação de confiança entre policiais. Esperamos ter conseguido equilibrar as dificuldades e as facilidades encontradas ao longo do trabalho e apresentar de forma

clara os resultados obtidos, sem criar constrangimentos pessoais ou institucionais.

A escolha do tema refletiu a preocupação demonstrada pelo Comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) em estudar com maior profundidade o treinamento policial voltado para o uso da força. Entre 18 e 20 de julho de 2006, foi realizado o seminário “A Polícia que Queremos! Compartilhando a Visão e Construindo o Futuro!”, no qual foi apontada a necessidade de criar um núcleo de instrução em Defesa Pessoal e Uso Comedido da Força (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007).

Durante 2007, os veículos de comunicação fluminenses discutiram a possibilidade de que diversas ações realizadas por policiais militares no Rio de Janeiro teriam um desfecho diferente caso eles tivessem recebido um treinamento melhor. Portanto, em consequência de demandas do Comando Geral e em virtude de acontecimentos com grande repercussão na opinião pública, buscou-se analisar os processos de capacitação profissional do policial militar fluminense e propor um esforço concentrado no sentido de melhorá-los.

Tal esforço visa o desenvolvimento de novas metodologias de treinamento ou a adaptação, à realidade do Estado do Rio de Janeiro, de métodos que estejam sendo utilizados com sucesso em outras unidades da federação, tomando por parâmetro a preservação da vida humana e a garantia dos princípios constitucionais.

A pesquisa

O uso da força, especialmente a letal, tem sido uma das questões centrais nas discussões

sobre a atuação policial. Muniz e Proença Júnior (2007) afirmam que essa atuação deve estar condicionada a regras explicitadas em um mandato, que pode ser conceituado como o conjunto formal de atribuições das organizações de manutenção da ordem. Para os autores, o mandato é definido pelo “exercício do poder coercitivo autorizado pelo respaldo da força legítima e legal”. Bobbio (2007) aborda essa questão de forma ampliada, ressaltando que o uso de força, apesar de ser uma condição necessária para a definição de poder político, não constitui uma condição suficiente. Para ele, mais importante que o direito de usar a força, o detentor do poder político deve garantir a exclusividade desse direito sobre um determinado território.

Assim, a compreensão sobre os diversos fatores relacionados ao uso da força pelas polícias pode ajudar a identificar e implementar os padrões mínimos a serem seguidos por estas organizações em países democráticos, como a valorização e a preservação da vida, apesar do desafio contemporâneo de se lidar com o crescimento da violência armada em várias regiões do Brasil. Esse aumento tem motivado diversas discussões sobre o controle das mortes não-naturais, com destaque na agenda das políticas de segurança pública brasileiras, e a respeito da atuação das organizações encarregadas de cumprir a lei, em especial as Polícias Militares estaduais, ratificando a importância de ações coordenadas entre o poder público e a sociedade. Nesse sentido, podem ser encontradas, no debate atual, diversas referências à melhoria da qualidade do treinamento como um dos fatores que pode alterar esse cenário.

A primeira fase da pesquisa caracterizou-se por ser predominantemente bibliográfica e

documental. Os primeiros passos consistiram na elaboração de uma estratégia de pesquisa (plano de trabalho) que buscou estabelecer seu fio condutor.

Foram levantadas informações na *internet* e em obras publicadas, consideradas referências para pesquisas nessa área. As primeiras leituras e as conversas com a Prof^a Jacqueline Muniz, orientadora do trabalho, ajudaram a delimitar como referência básica a obra de Bittner, a partir da qual foram agregadas outras leituras, como teses de doutorado e dissertações de mestrado referentes às questões tratadas na pesquisa.

Para desenvolver a pesquisa, tornou-se imprescindível uma delimitação mais precisa do que se queria conceituar como “uso da força”, pois esse seria o foco dos treinamentos policiais estudados. Esse esforço conceitual valeu-se de duas abordagens. A primeira foi tratar a questão a partir de uma “teoria da polícia”, apresentada a partir dos trabalhos desenvolvidos por Egon Bittner, Jacqueline Muniz e Domício Proença Jr.

Nos trabalhos desses autores, foram encontrados diversos elementos que tentam dar conta das atividades desenvolvidas pelas agências policiais, caracterizando o uso legítimo da força, sob o império da lei, como o núcleo das suas atividades.

Essa “teoria da polícia” está centrada no conceito de mandato policial e nos seus elementos,¹ apresentando uma discussão relevante do que seja a “profissão” policial. Algumas críticas ao trabalho de Bittner foram feitas por Rolim (2006), como a centralidade da ação policial a partir da proteção às pessoas,

em vez da clássica visão do uso da força pelo Estado. Para o autor, essa abordagem amplia o conjunto de ações desenvolvidas pelas polícias, aproximando das tarefas desenvolvidas cotidianamente por essas organizações.

A segunda abordagem consistiu na realização de um levantamento do que se sabia a respeito do uso da força pelas agências policiais. Como ponto de partida, foram estudadas as pesquisas realizadas sobre o tema nos EUA, em virtude da facilidade em relação ao idioma e da influência das organizações policiais daquele país nas estratégias desenvolvidas no Brasil. Destacam-se os trabalhos de Adams (1999), Alpert (2000) e McEwen (1996). Para o Brasil, procurou-se fazer um levantamento de pesquisas de vitimização já realizadas, especialmente aquelas que abrangeram os estados da Região Sudeste e que tratam de questões referentes aos encontros entre a polícia e o público (PINTO, BORGES; AZEVEDO, 2006).

Embora sigam metodologias distintas, as pesquisas que abordam os encontros entre a polícia e o público forneceram algumas pistas interessantes sobre a questão do uso da força. Apesar de o tema já ter sido objeto de diversos trabalhos, há uma grande dificuldade em estabelecer parâmetros de análise do que vem a ser “uso da força”. Então, para efeitos desta pesquisa, resolveu-se tratar da esfera do uso concreto da força pela polícia (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007), caracterizado pelas ações de dissuasão e repressão, que são os efeitos da ação policial nos eventos em que ocorreram efetivos encontros entre a polícia e o público motivados seja por solicitação do público, seja por iniciativa da própria polícia.

Por isso, os aspectos ligados aos possíveis efeitos da existência da polícia (indução de auto-regulação) e da presença policial (prevenção) deixarão de ser considerados no presente trabalho.

A partir da delimitação do objeto a ser estudado, identificaram-se alguns fatores que atuam como condicionantes para o uso da força pelas agências policiais (políticas, legais, estratégicas, táticas e logísticas).

Em relação às condicionantes políticas do uso da força, foram identificados aspectos de políticas exterior interna,² que influenciam o uso da força pelas polícias. Há ainda um conjunto de instrumentos internacionais que estabelecem princípios e que devem orientar a atividade policial.

Segundo Gomes e Piovesan (2000),

É somente com o processo de democratização, iniciado em 1985, que o Estado brasileiro passa a ratificar os principais tratados de proteção dos direitos humanos. Impulsionado pela Constituição de 1988 – que consagra os princípios de prevalência dos direitos humanos e da dignidade humana – o Brasil passa a se inserir no cenário de proteção internacional dos direitos humanos.

É interessante destacar que o Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos³ somente em 3 de dezembro de 1998 e assinou o Estatuto do Tribunal Penal Internacional Criminal Permanente em 7 de fevereiro de 2000. Com base nessas informações, é possível perceber o quão recente é o alinhamento do país à sistemática internacional de proteção aos direitos humanos.

No campo legal, observa-se que as normas estabelecidas na Constituição Federal de 1988 refletem aqueles princípios internacionais de Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas as normas penais e processuais penais ainda precisam de uma discussão mais aprofundada.

Alguns temas atuais foram adicionados ao trabalho, como a discussão sobre o uso de algemas, com a manifestação do Supremo Tribunal Federal, e os recentes debates sobre a lei de abuso de autoridade que tramitam no Congresso Nacional visando modificar a Lei nº 4.898/65.⁴

As condicionantes estratégicas buscam traduzir as políticas e os limites legais vigentes, para os integrantes da organização, estabelecendo suas tarefas rotineiras e as excepcionais, definindo, dessa forma, quais são as atividades policiais especiais.

No Brasil, a vinculação das Polícias Militares à Força Terrestre, especialmente depois de 1930, delineou o papel dessas organizações como forças auxiliares e reserva do Exército, conferindo-lhes uma dupla missão: serem responsáveis por realizar o policiamento nos estados da federação e atuarem, quando convocadas, como força militar de reserva. As Polícias Militares foram reorganizadas em 1936, 1967 e 1969, passando a ter a exclusividade da execução do policiamento ostensivo fardado no país. Isso gerou impactos na formação e no treinamento dos seus profissionais. O processo de redemocratização do país trouxe consigo o desafio de desenvolver novos paradigmas de ação policial, como os investimentos realizados na implantação de uma filosofia de polícia co-

munitária, ao mesmo tempo em que ocorreu um aumento expressivo dos crimes violentos e dos homicídios, tornando-se um grande desafio para os gestores policiais de todo o país.

É no espaço das condicionantes técnicas – normatização do que foi definido como rotineiro e excepcional – que são criadas as regras que farão com que a organização funcione (“estado-das-práticas⁵”). As condicionantes logísticas referem-se aos recursos disponíveis para o trabalho dos policiais, desde os sistemas de comunicação até os diversos tipos de armamentos e equipamentos de proteção individual, como as pistolas e os coletes à prova de balas, respectivamente.

Uma parte da pesquisa voltou-se para o tema da educação⁶ e sua repercussão nos processos de treinamento policial. Recorreu-se a uma breve análise histórica das polícias militares, como elemento que ajuda a contextualizar as estruturas criadas para capacitar seus integrantes e compreender seus processos de treinamento. Além disso, cabe destacar o papel que o governo federal tem exercido sobre os processos de formação do policial militar desde os anos 1960, inicialmente por meio da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão do Exército que teve grande influência nos processos de formação entre as décadas de 1960 e 1990 e, a partir do final dos anos 1990, através da Senasp, que passou a desenvolver diversas iniciativas visando a qualificação dos profissionais de segurança pública. Ressalta-se a parceria estabelecida entre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Senasp, que possibilitou o desenvolvimento e a difusão de práticas policiais em consonância com os

preceitos de direitos humanos, como o Método Giraldi, que será detalhado neste artigo.

O trabalho de campo

Para o desenvolvimento do trabalho de campo, foram utilizadas diversas técnicas, com o objetivo de identificar os processos de treinamento do uso da força para os policiais militares da Região Sudeste, de modo a fazer comparações entre esses processos e analisá-los, ainda que preliminarmente, à luz dos princípios estabelecidos na legislação nacional e dos princípios internacionais aplicáveis ao uso da força na atividade policial.

Metodologia empregada

Foram realizadas entrevistas com os gestores da área de ensino das Polícias Militares (diretores de ensino e comandantes de escolas de formação de policiais – oficiais e praças). Foram feitas perguntas que pudessem esclarecer como a questão do uso da força está sendo discutida nas organizações e seus reflexos nos processos de treinamento, na elaboração das normas e procedimentos de trabalho, na aquisição de equipamentos e armamentos e na percepção do público sobre a instituição.

Também realizaram-se entrevistas em profundidade com policiais que atuam nas ruas. A escolha dos entrevistados ficou a cargo de cada Polícia Militar, mas as unidades deveriam ser escolhidas de acordo com critério definido pelo pesquisador: uma delas deveria ser a responsável pela execução do policiamento num bairro ou região considerada violenta pela própria polícia e a outra deveria atuar num bairro ou região pouco violenta. Foram escolhidos três policiais de cada unidade, sendo que todos atuavam na

atividade operacional, ou seja, no policiamento das ruas, não sendo entrevistados policiais que trabalhavam em funções administrativas.

Nos centros de treinamento também foram realizadas entrevistas em profundidade com alguns alunos de cursos de formação, com o objetivo de estabelecer suas expectativas em relação ao uso da força em situações de trabalho futuro. Tanto nos cursos de formação de oficiais quanto nos de formação de praças, procurou-se coletar informações junto aos policiais que já realizaram algum processo de estágio em que tivessem tido a oportunidade de colocar em prática pelo menos uma parte dos conhecimentos adquiridos nas salas de aula.

Concomitantemente às entrevistas, foram feitas visitas aos centros de treinamento, onde algumas aulas foram acompanhadas e, dentro da disponibilidade, procurou-se conversar com os instrutores e alunos durante os intervalos. Em todos os estados foi incluída uma visita às atividades desenvolvidas em unidades de operações policiais especiais e, nesta ocasião, foi possível conversar com os responsáveis pelo treinamento dessas unidades.

Alguns resultados do trabalho de campo

Embora uma parte do material recolhido ainda esteja sendo analisada, podem ser traçadas algumas observações preliminares importantes para a pesquisa.

É possível afirmar que tem havido uma preocupação institucional no sentido de orientar os policiais quanto aos aspectos éticos e legais que delimitam o uso da força nas suas atividades cotidianas. Além disso, a maioria dos

processos de treinamento observados reflete os princípios legais e as orientações políticas publicamente apresentadas.

Das entrevistas analisadas com policiais que atuam nas ruas, alguns pontos merecem destaque. Ao serem perguntados sobre a frequência com que algumas estratégias de uso da força eram utilizadas na sua atividade cotidiana, a maioria dos policiais afirmou ter que mediar conflitos (orientar, informar, encaminhar) e um pequeno número de policiais relatou ter realizado disparos com sua arma em serviço. Contudo, nos processos de treinamento, observou-se que o maior destaque é dado em relação ao uso da arma de fogo e há pouca ênfase em negociação de pequenos conflitos, que aparecem em maior volume na atuação cotidiana dos policiais. Alguns dos profissionais entrevistados afirmaram que usam o “bom senso” ou “suas experiências” para lidar com essas questões. A maior parte dos policiais entrevistados nas escolas das polícias se sente segura com os conhecimentos recebidos nos seus processos de formação. Eles avaliam que as situações apresentadas nas aulas se aproximam das questões com as quais eles irão lidar no dia-a-dia.

As unidades especiais das Polícias Militares estudadas têm em comum a ênfase no treinamento e a disponibilidade de maiores recursos logísticos, como equipamentos especiais (material para escaladas e outros) e armamentos, diferenciando-se das demais unidades da polícia.

Em relação aos insumos logísticos disponíveis para as Polícias Militares, verificou-se a existência de uma grande variedade de equipamentos, viaturas e uniformes em cada estado da

federação, mas os armamentos e as munições seguem uma espécie de padronização, em virtude de o processo de aquisição estar vinculado ao controle do Exército brasileiro.

Outros aspectos observados requerem especial atenção, como a existência de treinamentos regulares nas Polícias Militares. Contatou-se, nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo, a existência de programas regulares de treinamento destinados à maioria dos integrantes das Polícias Militares.

No Espírito Santo, há uma preocupação em habilitar o policial militar no uso da arma de fogo e, para tanto, foi escolhido o método Giraldi[®], desenvolvido pelo coronel da Reserva da PMESP, Nilson Giraldi, que busca consolidar diversos ensinamentos voltados para uma “doutrina de atuação armada do policial”. Ele integra diversos princípios de atuação policial e se caracteriza por enfatizar os procedimentos (posições de disparo e condução da arma, verbalização das ações e segurança do policial) em vez do clássico treinamento de disparos de precisão. Esse método de treinamento foi baseado em anos de experiência como instrutor de tiro e em diversos estudos desenvolvidos no sentido de adequar a prática policial aos princípios de direitos humanos. Segundo informações obtidas junto à Diretoria de Ensino e Instrução capixaba, cerca de 75% do efetivo da polícia militar já passou pelo novo modelo de capacitação.

Os alunos dos cursos de formação de praças e demais cursos realizados no estado são capacitados de acordo com a nova forma de treinamento, que são reforçados anualmente. Há um

outro treinamento realizado todos os anos, denominado “Curso de Técnicas Operacionais”, que visa nivelar os conhecimentos dos policiais que ainda não tiveram contato com o método Giraldi[®]. O curso é realizado em uma semana, com 52 horas-aula, enfatizando atividades (em sala e práticas) que reforcem e/ou atualizem os conhecimentos sobre a fundamentação legal e as técnicas de abordagem a pessoas, veículos e edificações, além de aulas de tiro policial.

Em Minas Gerais também existem treinamentos regulares que ocorrem a cada dois anos. A coordenação das atividades de treinamento é exercida pelo Centro de Treinamento Policial (CTP), que é uma das unidades componentes do sistema de educação policial militar. O Centro é o responsável pelo treinamento direto dos policiais militares da Região da Grande Belo Horizonte e coordena as atividades desenvolvidas nas demais unidades. Em 2002, foi aprovado o Manual de Prática Policial, que apresenta os conceitos de uso da força e abordagens, de acordo com os princípios internacionais de direitos humanos. Esse manual, aprovado por uma Resolução do Comandante Geral, estabelece regras de conduta profissional, obrigando seu cumprimento por toda a Corporação. A partir da edição desse manual, foram elaborados os Guias de Treinamento, que aglutinam assuntos que devem ser tratados no treinamento policial básico (TPB) e têm periodicidade bienal.⁷ Após cada ciclo, os conteúdos são revistos e novos guias são editados. Em Minas Gerais, o treinamento com armas de fogo segue uma metodologia voltada para a precisão dos disparos. Porém, para ministrar aulas de tiro, defesa pessoal ou técnica policial, os instrutores têm que ser, obrigato-

riamente, habilitados em direitos humanos. Pelas informações obtidas junto ao Centro de Treinamento Policial, todos os integrantes da PMMG são treinados a cada dois anos.

Em São Paulo, também existem processos regulares de treinamento para todos os policiais, mas ficam dispensados da obrigatoriedade do treinamento os policiais militares de mais alta patente. Esse treinamento é denominado Estágio de Atualização Profissional (EAP) e é projetado para fornecer ao policial militar um conjunto de orientações comuns a todas as modalidades de policiamento (incluindo o tiro policial – método Giraldi[®]), além de buscar atender às peculiaridades dos diversos serviços desenvolvidos pela PMESP (rodoviário, florestal e outros).

Os policiais que não desenvolvem atividades especializadas são capacitados em policiamento comunitário. O treinamento dos policiais que trabalham na capital é centralizado nos Comandos de Policiamento, que reúnem diversas unidades, enquanto os que trabalham no interior do estado realizam estágio na sua própria unidade. Segundo informações obtidas na Diretoria de Ensino e Instrução, a maioria do efetivo da PMESP passa pelo EAP anualmente.

No Rio de Janeiro não foi identificado um programa de treinamento que possibilite a capacitação continuada da maior parte do efetivo. Contudo, algumas inovações têm sido feitas na área de capacitação a partir das experiências do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) e da criação de um Centro de Instrução Especializada em Armamento e Tiro

(Cieat). A partir das experiências do Bope, muitos policiais foram treinados em patrulhamento em áreas de risco, inclusive integrantes da Força Nacional de Segurança Pública, e a criação do Cieat visou padronizar o ensino do tiro na PMERJ.

Em Minas Gerais e São Paulo, verificou-se a existência de ferramentas de tecnologias da informação no apoio à difusão de conhecimentos sobre a atividade policial aos seus integrantes. Embora fuja do escopo do presente trabalho, foi possível constatar a existência de informações sobre os procedimentos operacionais padrão (POP), na *Intranet* da Polícia Militar paulista, bem como a troca de informações entre policiais militares mineiros por meio de sistemas de dados corporativos, inclusive da difusão do uso de computadores para a comunicação entre alunos e professores.

Outra questão importante é a capacitação dos policiais encarregados de atividades policiais especiais. Em todos os estados estudados, há unidades especializadas para tratar de ocorrências complexas, como as rebeliões em estabelecimentos prisionais e casos que envolvem reféns. Essas unidades têm como característica comum a regularidade no treinamento desses policiais (eles praticam em todos os serviços, desde que não sejam acionados para atuar em algum evento específico). Esses policiais buscam manter os conhecimentos e as habilidades já desenvolvidas e, também discutem os erros e acertos das tarefas que acabaram de concluir. No Espírito Santo essas observações sobre ocorrências complexas são transformadas em estudos de caso, para serem analisados mais detalhadamente.

Discussão

Ao longo da pesquisa surgiram alguns desafios em relação ao treinamento policial que merecem destaque. O primeiro deles é que, apesar de já existirem processos regulares de treinamento na maioria das Polícias Militares da região, eles passam por alguns filtros. Há um filtro institucional, ou seja, a adequação dos processos de treinamento às condicionantes políticas e legais passa por um processo de aceitação institucional, que pode ser longo. Após vencer essa barreira, os processos passam pelo filtro dos docentes, que validam ou não os conteúdos apresentados para a discussão com os alunos. Assim, mesmo quando ocorre uma definição institucional de adequação a determinados princípios, há uma preocupação no nível de quem transmite as informações. Finalmente, o último filtro consiste na recepção dos alunos, que podem validar ou não os conhecimentos recebidos pelo sistema de ensino formal. Esse filtro pode desqualificar os docentes que não são identificados como os que “realmente” detêm o conhecimento daquela disciplina e, como consequência, desqualificar as informações apresentadas ao grupo.

Um aspecto importante dos processos de treinamento desenvolvidos está relacionado com a distribuição espacial dos alunos. Os policiais que trabalham nas capitais, ou nas regiões metropolitanas, participam de um treinamento mais diretamente supervisionado pelas estruturas de ensino das suas instituições, garantido assim uma maior aproximação do resultado obtido ao planejado anteriormente. O desafio de capacitar continuamente os policiais que atuam mais distantes dessas regiões foi evidenciado durante o trabalho.

Outro desafio diz respeito à relação entre o volume de alunos e os recursos logísticos necessários para o desenvolvimento dos processos de treinamento. Em Minas Gerais foi criado um centro voltado especificamente para o treinamento policial, ou à sua formação continuada, mas nos demais estados o processo de formação continuada utiliza ora as estruturas das unidades de formação inicial, ora aquelas de outras unidades. Verificou-se, em todos os estados estudados, que as instituições de ensino das polícias procuram se adequar para atender a demandas de formação de um grande número de policiais, muitas vezes superando suas próprias capacidades.

As reuniões realizadas antes de os policiais seguirem para seus postos de trabalho, geralmente classificadas como processo de treinamento, em alguns casos são dissociadas das necessidades relativas aos serviços executados pelos policiais, podendo ser mais bem aproveitadas pelas organizações policiais militares.

Finalmente, constatou-se que a posição do policial na escala hierárquica das instituições diferencia o seu acesso aos processos de treinamento (ARAÚJO FILHO, 2003; PONCIONI, 2007). Ainda ocorre um processo mais intenso de qualificação dos oficiais em comparação aos demais policiais militares.

Conclusões

Como há uma grande dificuldade de conceituar “uso da força”, optou-se por tratar da esfera do uso concreto da força pela polícia, caracterizado pelas ações de dissuasão e repressão, que são os efeitos da ação policial nos eventos

em que ocorreram efetivos encontros entre a polícia e o público.

As condicionantes abordadas no trabalho ajudam a compreender a complexidade que envolve a questão, que passa por elementos externos às organizações policiais (condicionantes políticas e legais) e internos (condicionantes estratégicas, táticas e logísticas). O treinamento é um dos fatores que podem contribuir para o desenvolvimento de práticas profissionais em consonância com preceitos institucionais.

Pelas entrevistas realizadas, percebeu-se que ocorre uma mudança de atitude dos policiais em relação à área onde eles atuam (local considerado violento, ou não). Os policiais que atuam em regiões menos violentas possuem uma baixa expectativa de uso de força, mencionando, geralmente, a mediação de conflitos ou as advertências verbais como recursos mais usados nas suas atividades. Entretanto, no que se refere às regiões consideradas violentas pela própria polícia, observa-se uma grande variação de respostas dadas pelos policiais que atuam nos quatro estados. Mesmo atuando em áreas consideradas subnormais (favelas, periferias ou aglomerados, dependendo da denominação dada em cada região), os policiais usam graus variados de força em cada estado analisado, com o grau mais elevado sendo a referência de ação para os policiais do Rio de Janeiro.

Contatou-se a necessidade de serem desenvolvidos mais recursos logísticos que permitam ao policial um maior leque de alternativas no tocante ao uso da força na sua atividade cotidiana. A pesquisa de novos materiais e equipamentos de uso policial, acompanhados do respectivo

treinamento, pode ser um caminho que melhore a qualidade do serviço realizado pelas forças policiais. O desenvolvimento e a utilização de armas “menos letais” se enquadram nessa agenda de novas pesquisas para a área.

Um aspecto importante da pesquisa está relacionado com as discussões sobre a profissionalização da atividade policial a partir dos processos de formação e capacitação continuada de seus integrantes. Muito tem se falado sobre formação policial, inclusive em relação a uma visão integrada de formação (voltada para a ascensão funcional) e treinamento (voltado para o desenvolvimento de habilidades e capacidades necessárias para a realização de suas tarefas cotidianas), aproximando assim as áreas hoje designadas como ensino e instrução. Nesse sentido, convém destacar as iniciativas das Polícias Militares de São Paulo e Minas Gerais.

Acredita-se que o relatório final da pesquisa poderá contribuir apresentando uma coletânea de informações sobre o “estado-das-práticas” das Polícias Militares da Região Sudeste, permitindo a revisão de alguns métodos e estimulando a melhoria dos processos de treinamento já existentes. No caso específico do Rio de Janeiro, pode originar um programa regular de treinamento policial, mantendo os profissionais atualizados em relação ao seu trabalho.

A pesquisa também pode servir de ponto de partida para o desenvolvimento de novos métodos, novos processos e mecanismos de controle dos treinamentos e até novas pesquisas. Observou-se que algumas Polícias, como as de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo, estão desenvolvendo métodos de defesa

peçoal adaptados às necessidades dos policiais que atuam nas ruas. Dessa forma, as aulas de artes marciais vêm sendo gradativamente substituídas pelo novo método que carece de desenvolvimento e difusão.

Destaca-se, ainda, o papel exercido pelo governo federal, atualmente representado pelas iniciativas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em relação ao desenvolvimento dos processos de capacitação dos policiais. Suas principais estratégias têm sido a criação e o fortalecimento da Renaesp (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública), que fomentou a realização de cursos de especialização na temática, e a elaboração de uma matriz curricular com diretrizes nacionais para o ensino policial, incluindo a disseminação do ensino à distância (EAD) como estratégia de fornecimento de conteúdo atualizado aos profissionais da área. É preciso ressaltar, também, o papel desempenhado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha no processo de trans-

versalização dos conteúdos de direitos humanos nos processos de treinamento das Polícias Militares. Aproveita-se a oportunidade, aqui, para agradecer o apoio dos comandantes-gerais das Polícias Militares da Região Sudeste, que tornaram possível a realização da pesquisa.

Finalmente, como resultado das entrevistas realizadas com policiais que trabalham na atividade operacional, verificou-se que a maior parte deles lida cotidianamente com questões que não são crimes, havendo uma necessidade de maior entendimento de técnicas de mediação de conflitos e do desenvolvimento de sistemas de apoio, com informações seguras que possam ser dadas aos policiais nas ruas. Esse talvez seja um dos maiores impactos dessa pesquisa, ou seja, possibilitar que as organizações policiais militares associem ao rol de competências hoje treinadas pelos policiais (legislação, abordagens e tiro) um conjunto de conhecimentos necessários para mediar os conflitos com os quais eles se deparam diariamente em quase todas as ruas do país.

1. De acordo com Muniz e Proença Jr (2007), os elementos que constituem o mandato policial são o âmbito, o alcance e os contornos. O âmbito estabelece o objeto sobre o qual incidem os poderes delegados e se propõe a abranger a totalidade de uma dada comunidade política. O alcance estabelece quem tem a prerrogativa de atuar em uma dada situação. Já os contornos colocam os limites contextuais do que se está autorizado a fazer. Podem ser entendidos como “o que fazer” e “como fazer”.
2. Em relação à política exterior, o Brasil é signatário de diversos acordos internacionais referentes a normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos e, no âmbito interno, isso se expressa através dos planos elaborados para a área de segurança pública, nos níveis nacional, estadual ou municipal. Para tratar das questões ligadas às políticas elaboradas em nível interno, serviram de base os trabalhos de Rover (2005) e Gomes e Piovesan (2000), que abordam as questões ligadas aos princípios internacionais dos Direitos Humanos e dos Planos Nacionais de Segurança Pública.
3. Para informações mais detalhadas sobre o funcionamento e a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, consultar Gomes e Piovesan (2000); Rover (2005).
4. Em 19/08/2008, o deputado federal Raul Jungmann, presidente da Comissão de Segurança Pública da Câmara Federal, apresentou o Projeto de Lei n. 3.886, visando alterar a Lei n. 4.898/65. O projeto conta com manifestações favoráveis do Ministério da Justiça e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).
5. Segundo Muniz e Proença Júnior (2007), a expressão “estado-das-práticas” refere-se à melhor prática alcançada pela organização policial num determinado momento. Já a expressão “estado-da-arte” significa a melhor prática conhecida e tende a caminhar na direção do que seja o limite máximo do que é possível fazer.
6. As obras de Schön (2000) e Perrenoud (2002) foram utilizadas como bibliografia de apoio para essa parte da pesquisa, pelo fato de serem referências utilizadas atualmente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).
7. Para o biênio 2008/09, os assuntos tratados no TPB são os seguintes: ética; doutrina e atualização; defesa pessoal policial; pronto-socorrimento; técnica policial; treinamento com arma de fogo (TCAF); além de avaliações física, prática de tiro e teórica (envolvendo todos os assuntos aprendidos).

Referências bibliográficas

ADAMS, Kenneth et al. **Use of force by police**: overview of national and local data. NCJ 176330, 1999.

ALEXANDER, John B. **Armas não-letais**: alternativas para os conflitos do séc. XXI. Tradução de José Magalhães de Souza. Rio de Janeiro: Welser Itage, Condor, 2003.

ALPERT, Geoffrey P.; DUNHAM, Roger G. **Analysis of police use-of-force data**. NCJRS 183648, 2000.

ARAÚJO FILHO, Wilson de. Ordem pública ou ordem unida? Uma análise do curso de formação de soldados da polícia militar em composição com a política de segurança pública do governo do estado do Rio de Janeiro: possíveis dissonâncias. **Políticas públicas de justiça criminal e segurança pública**. UFF/NuFEP; ISP. EdUFF: Instituto de Segurança Pública, 2003, p. 11-164.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 14ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

ALBERNAZ, Elizabeth; CARUSO, Haydêe; PATRÍCIO, Luciane. A Polícia que queremos: considerações sobre o processo de reforma da Polícia Militar do Rio de Janeiro. In: J MUNIZ, J.; CARUZO, H.; BLANCO, A.C.C. **Polícia, estado e sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007, p. 21-73.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

McEWEN, Tom. **National Data Collection on Police Use of Force**. NCJ 160113, 1996.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domicio. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: MUNIZ, J.; CARUZO, H.; BLANCO, A.C.C. **Polícia, estado e sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007, p. 21-73.

PERRENOUD, Philippe. **A prática reflexiva no ofício de professor**: profissionalismo e razão pedagógica. Porto Alegre: Artmed, 2002.

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

PINTO, A.S.; MELO, D.L.B. de; AZEVEDO, J. de. Desenvolvimento de metodologia e aplicação de pesquisa de vitimização na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: **31º Encontro Nacional da Anpocs**, Caxambu, 2006.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 2ª edição, p. 22-31, 2007.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra University of Oxford, Centre of Brazilian Studies, 2006.

ROVER, C. **Para servir e proteger**: direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança. 4ª. ed. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005.

SANDES, Wilquerson Felizardo. Uso não-letal da força na ação policial: formação, tecnologia e intervenção governamental. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 2ª edição, p. 24-38, 2007.

SCHÖN, Donald. **Educando o profissional reflexivo**: um novo design para o ensino e a aprendizagem. Porto Alegre: Artmed, 2000.

Processos de treinamento no uso da força para policiais militares da Região Sudeste: uma análise preliminar

Paulo Augusto Souza Teixeira

Resumen

Procesos de instrucción en el uso de la fuerza para policías militares de la Región Suroeste: un análisis preliminar

Este artículo presenta un análisis preliminar de la investigación sobre los procesos de instrucción en el uso de la fuerza para los policías militares de la Región Suroeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo), realizada en 2008, con recursos del Programa de Ayudas “Paulo de Mesquita Neto”, del Foro Brasileño de Seguridad Pública. Se destaca la importancia del tema para estas organizaciones y para la sociedad de una forma general. A partir de una investigación bibliográfica y de entrevistas con policías de todos los estados de la región, se presentaron algunas cuestiones importantes para la efectividad de los procesos de formación continua de estos profesionales. Se estudiaron los condicionantes para el uso de la fuerza y los cambios en las estructuras y procesos de instrucción de estas organizaciones a lo largo del tiempo, aparte de los datos sobre las iniciativas que están en marcha en todos los estados de la región.

Palabras Llave: Seguridad Pública. Policía Militar. Instrucción. Uso de la fuerza.

Abstract

Training processes on the use of force for military police officers from South-eastern Brazil: a preliminary analysis

This article presents a preliminary analysis of a study into the training processes on the use of force for military police officers from South-eastern Brazil (States of Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro and São Paulo). The study was carried out in 2008 and funded by the “Paulo de Mesquita Neto” Grants Program of the Brazilian Forum of Public Security. The work highlights the overall importance of this topic for these organizations and the public at large. Based on a search of the literature and interviews with police from all States throughout the region, some key issues were presented regarding the effectiveness of continuous training programmes for this group of professionals. The criteria for the use of force were studied together with the changes in training structures and processes which have taken place within these organizations over time, along with information on the initiatives that have been developed in the different states throughout the region.

Keywords: Public security. Military Police. Training. Use of force.

Data de recebimento: 14/01/09

Data de aprovação: 10/02/09

Desconstruindo paradigmas: a experiência do projeto QSL¹

Hildebrando R. Saraiva Jr

Hildebrando Saraiva é graduando em Direito e inspetor de Polícia há seis anos, foi lotado, durante esse tempo, em unidades pertencentes ao Programa Delegacia Legal. No último ano, com recursos oriundos do FBSP, desenvolveu o projeto QSL em parceria com outros policiais. ✉ hildebrandosaraiva@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo faz uma breve descrição do Programa Delegacia Legal, implementado na Polícia Civil do Rio de Janeiro, com ênfase na capacitação permanente dos policiais. Analisam-se os instrumentos usados nessa qualificação, propondo um novo modelo de aperfeiçoamento profissional capaz de superar a resistência policial e elaborar uma perspectiva democrática da tarefa policial. Considerando que o trabalho policial conta, por natureza, com grande autonomia e discricionariedade, o texto reflete a importância de englobar os policiais nas mudanças propostas.

Palavras-Chave

Polícia Civil. Programa Delegacia Legal. Qualificação profissional. Formação policial.

No Rio de Janeiro, observa-se, desde 1999, a implementação do Programa Delegacia Legal. Trata-se de uma iniciativa do governo estadual, que visa reestruturar organizacional e funcionalmente as delegacias policiais, buscando alcançar alterações na relação entre a Polícia Civil e o cidadão que a aciona, no sentido de dar maior transparência às atividades policiais e aumentar a confiança da população na polícia.²

Desde a implementação do programa, a rotina de trabalho foi profundamente alterada, deixando de existir a estrutura tradicional da delegacia, dividida em núcleos de investigação e cartório. Nas delegacias “tradicionais”, há uma separação entre um setor que “registra” as ocorrências e outro que “investiga”, o que motivaria um não comprometimento com a inserção dos dados no registro e uma relação superficial com o ofício, que seria compreendido não como *fim*, mas sim como atividade *meio*.

O trâmite dos procedimentos da delegacia convencional inicia-se por um policial que fica no balcão logo na entrada da delegacia para atender ao público que demanda as atividades policiais. (...) esse policial estava responsável por atender às ocorrências policiais (principal função a ele destinada), por atender a maior parte dos telefonemas que são dirigidos à delegacia ou a alguém que esteja necessitando de uma informação, e por dirigir essas pessoas aos setores que deveriam procurar na delegacia, caso fosse necessário.

A chave da carceragem da delegacia também ficava com esse policial do atendimento, de forma que eram inúmeras as funções que ele acumulava (PAES, 2006, p.61).

Nas Delegacias Legais, os policiais que fazem os registros são os responsáveis pelo andamento das investigações; a intenção era diminuir a distância entre o comunicante da ocorrência policial e o funcionário responsável pelo andamento de tal investigação. Acreditava-se que tais alterações pudessem provocar um maior envolvimento do policial responsável pelo registro do fato, além de possibilitar a identificação de responsabilidades nos inqueritos e procedimentos.

Com o advento do novo modelo, foram extintas também as carceragens no interior das delegacias. O programa previa a construção de Casas de Custódia para receber os presos daí oriundos. Os presos “foram remanejados para onze casas de custódia (três no complexo penitenciário de Bangu, uma em Campos, duas em Bangu, e uma em Magé, Japeri, Itaperuna, Volta Redonda e Benfica)”³ Com isso, um efetivo representativo de policiais foi liberado da função de carcereiros, passando a exercer tarefas próprias da função policial dentro das delegacias, como o atendimento ao público na confecção dos Registros de Ocorrência ou na investigação de inqueritos.

O Balcão de Atendimento – responsável pelo primeiro atendimento ao cidadão que entra em uma delegacia – é composto por pro-

fissionais e estudantes das áreas de humanas, como psicologia ou serviço social. Com isso, pretendia-se criar uma filtragem, humanizando o primeiro contato, quando as pessoas vitimizadas chegam nervosas ou descontroladas, e, ao mesmo tempo, liberar os policiais para as “tarefas específicas de policial”.

Da mesma forma, “para reduzir o envolvimento dos policiais em atividades de natureza administrativa foi criada a função de ‘síndico de delegacia’: um técnico não policial para cuidar da manutenção predial, do estoque de materiais e de funcionamento de equipamentos”.⁴

Parece ficar clara a intenção do programa de reservar ao exercício policial sua essência e competência: a investigação criminal. Livrando os policiais de tarefas não-essenciais (administrativas, custódia de presos, triagem no atendimento), o programa visa resgatar uma função primordial da polícia judiciária: a apuração de crimes, a prática investigativa.

As mudanças alcançaram até mesmo os prédios das delegacias, que, a partir do programa, foram padronizados, dando maior conforto ao policial de plantão – com a instalação de aparelhos de ar-condicionado, dormitórios e banheiros próprios – e tornando o espaço das delegacias um ambiente funcional e transparente. Ao contrário das delegacias tradicionais, onde o atendimento e a investigação eram realizados a portas fechadas, nas delegacias legais os policiais trabalham em um grande salão, em mesas separadas por divisórias, deixando seus atos permanentemente sob controle e supervisão, contraditoriamente à lógica do sigilo e do segredo.

É interessante perceber que, conjuntamente, foram instalados bebedouros e telefones públicos no interior da delegacia, caracterizando uma mudança qualitativa na compreensão de polícia e serviço público. O interior do prédio, antes “privado”, passa a ser um espaço “público”. Muitas pessoas passaram a entrar nas delegacias simplesmente para usar o banheiro ou os telefones.

Não se trata de uma questão menor: tais medidas colaboram para a maior percepção da função pública da polícia e criam mecanismos reais às tentações obscurantistas e à antiga lógica de que a polícia deve proteger-se, blindar-se, fechar-se para a população em geral.

Conforme nos explicita Rolim (2007, p. 33):

Em poucas áreas, como nas políticas de segurança pública, os espaços para inovação são tão estreitos e o apego à tradição tão consolidado. Lidamos, então, especificamente nesta área, com uma resistência incomum à inovação, que constitui, em si mesma, parte do problema a ser enfrentado.

Entre tantas inovações implementadas, está a capacitação permanente de seus funcionários. Antes do Programa Delegacia Legal (PDL), as iniciativas de formação ou aperfeiçoamento eram esparsas e desconexas e quase sempre respondiam a uma demanda externa e pontual. A partir do início do programa, todos os policiais civis lotados em delegacias pertencentes ao PDL recebem uma gratificação de R\$ 500,00, que representa cerca de 30% do salário líquido dos policiais, para se submeterem a um curso de atualização mensal. Teoricamente, então, o governo do Estado, com esta gratificação, deixa

claro a ênfase e a confiança na formação continuada para se alcançarem alterações e práticas mais adequadas.

Tal curso de aperfeiçoamento já experimentou diferentes formatos. No início do programa, esses cursos eram ministrados em aulas presenciais na Academia de Polícia. No entanto, por se tratar de uma instituição estadual, muitos policiais criticavam a necessidade de se deslocar de municípios muito distantes para aulas no centro do Rio de Janeiro. Logo após tentou-se implementar os cursos nas próprias delegacias, mas nos dias de folga, o que causava o mesmo problema: policiais que moravam distante dos seus locais de trabalho também protestavam pela obrigatoriedade de se deslocar muitos quilômetros para frequentar as aulas. Por último, foi possível ministrar o conteúdo dos cursos à distância, via *web*. Hoje, cerca de dez anos depois do início do Programa Delegacia Legal, já é possível olhar esse esforço da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e medir os avanços alcançados e os obstáculos encontrados.

Resistências e autonomias

Naturalmente, as mudanças causam desconforto. As resistências advindas daí podem ser interpretadas não apenas como uma incompatibilidade do novo, mas também como uma reação às novas demandas e à efetividade das mudanças. No entanto, nem toda resistência deve-se apenas à “subcultura” policial ou ao conservadorismo intelectual. Escutar os educandos, os policiais, e partir das suas consciências – mesmo que portadoras de equívocos e imprecisões – é condição para que o diálogo e a sensibilização ocorram.

Entre muitas questões, duas impulsionaram tal resistência: pelo fato de, no início de implementação do PDL, coexistirem dois modelos de delegacia – a Legal e a tradicional –, a bolsa de R\$500,00 passou a ser identificada com a Delegacia Legal e não com o curso de aperfeiçoamento. Como os policiais não lotados em Delegacias Legais não recebem a gratificação, muitos buscavam sua lotação nessas unidades, visando um aumento de sua renda. Daí que os cursos transformaram-se em um “mecanismo” criado para lhes retirar a gratificação: quem não frequentasse os cursos ou não obtivesse nota mínima nas aferições tinha sua gratificação cortada. Um corte brutal quando se considera a porcentagem que esta gratificação representa na renda dos policiais. Os R\$500,00 passaram a ser os “quinhentos da Legal”. Talvez venha dessa mesma percepção o apelido de “cursinho dos quinhentos”.

Outra questão que merece ser pensada refere-se ao formato e ao conteúdo dos módulos do curso. Afirma-se, com repetida frequência, que o exercício policial é avesso a teorizações e contrário a tudo que ultrapasse o pragmatismo.

A cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro, a tomada em consideração apenas dos elementos concretos e o anti-intelectualismo (MONET, 2001 apud ROLIM, 2007, p.34).

A *teoria* aprendida na academia seria sempre um obstáculo a ser superado diante dos desafios do dia-a-dia, da *prática*. Entretanto, seria interessante também verificar como, tradicionalmente, a formação policial limitou-se a ministrar saberes jurídicos; conhecimentos

jurídicos que presumiam ser idênticas a técnica forense e a técnica policial. Dito de outra forma, Investigação e Direito seriam, senão sinônimos, gêneros de uma mesma espécie.

Se forem de fato gêneros da mesma espécie, é salutar perceber uma diferença explícita na letra da lei. Enquanto o processo penal e seus trâmites são descritos em mais de 800 artigos do Código de Processo Penal, o inquérito policial – peça-chave no oferecimento da denúncia do Ministério Público e no desenrolar de toda a ação do sistema de justiça criminal – é resumido e definido em 19 artigos do mesmo Código. Opera-se na prática a fantasia jurídica que separa o procedimento da polícia de todo o resto do processo judicial. Por essa perspectiva, talvez a resistência policial não se resuma a um mero embrutecimento e ao anti-intelectualismo.

Com relação ao formato adotado, o curso de aperfeiçoamento do PDL fora feito por animações com personagens e diálogos em balõeszinhos. Muitos policiais, no entanto, sentiram-se menosprezados pelo formato infantil usado nos cursos, muito próximo das histórias em quadrinhos.

Além disso, o conteúdo dos cursos limitava-se a apresentar uma espécie de resumo de aulas de Direito Penal. Discutiram-se muito os artigos, os incisos, os agravantes, os atenuantes e pautou-se, portanto, por disseminar conhecimentos e saberes próprios do campo do Direito, em detrimento, por consequência, de saberes mais próximos do campo das ciências humanas. Saberes esses que poderiam contribuir mais efetivamente na discussão sobre o

papel da polícia; na percepção de que o conflito é inerente ao corpo social; na alteração de práticas autoritárias.

Conforme afirma Poncioni, o crescente de criminalidade observado desde os anos 70 suscita especial interesse na necessidade de capacitar a polícia para uma atuação mais profissional, que repercuta num desempenho mais eficiente e eficaz na segurança pública. Apesar de presenciarmos inovações na área de formação profissional, poucas iniciativas foram capazes de conduzir a uma mudança efetiva nas práticas e procedimentos correntes inscritos em uma atuação predominantemente arbitrária e violenta. Segundo a autora, operamos ainda com uma perspectiva burocrático-militar, em que o policial é concebido como um “operador imparcial da aplicação da lei relacionando-se com os cidadãos em condições neutras e distantes” (PONCIONI, 2007, p.23).

Excetuando-se raras exceções, os cursos ministrados faziam referência a questões jurídicas, do texto da lei, ou a operações com o Sistema criado para a Delegacia Legal, ou ainda discutia-se Direito ou informática. Não era abordado o papel da polícia, a função do policial e quais objetivos perseguir, pois isso era tido como questão pacífica: o papel da polícia é combater o crime e a função do policial, por esse raciocínio, é obviamente combater os criminosos.

Poncioni leva a refletir que essa postura reativa, conjugada a um *ethos* de “guerra contra o crime”, empurra os policiais a compreenderem que a expectativa de seu trabalho deva ser traduzida em um número de prisões, apreensões, multas.

Os currículos dos cursos de formação (...) revelam uma ênfase excessiva no controle do crime em uma estratégia exclusivamente reativa da polícia, e dirigida principalmente para o confronto, apontando deficiências na área da atividade preventiva, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão; evidencia-se, igualmente, uma clara negligência no preparo do policial – civil e militar – para o trato de outras demandas e interesses da população que não estejam restritas ao cumprimento da lei, mas que dizem respeito à manutenção da ordem pública pela via da negociação (PONCIONI, 2007, p. 601).

Mesmo os policiais, com inflexível postura repressora, entendem que o crime nunca terá fim. No entanto, tal compreensão é alienada, não porque se desvincula da realidade, mas sim pelo fato de naturalizá-la. Sempre foi assim e sempre vai ser – tal percepção não é teorizada.

Um sistema pedagógico que articule os conteúdos com uma metodologia que permita o diálogo e a reflexão deverá ser capaz de, a partir de tal consciência, ultrapassar o senso comum e criar uma elaboração. Deverá ser capaz de articular teoria e prática policial.

Obviamente, a questão não é simples. Se o objetivo do PDL é alterar as práticas e qualificar os policiais para o atendimento ao público, teríamos que contar com a mínima adesão dos policiais. Não seria discutindo Direito que criaríamos uma filosofia que fosse capaz de entender a polícia como um serviço público voltado para a proteção e defesa da cidadania.

A capacitação oferecida por determinada

organização a seus funcionários indica, pelo menos em tese, o tipo de conhecimentos teórico-prático que será prioritariamente demandado para a execução de tarefas produtivas que se esperam desse indivíduo. O trabalhador, por sua vez, vê na capacitação a possibilidade de maior autonomia e reconhecimento (MINAYO, 2003, p.98).

Em pesquisa sobre a Polícia Civil do Rio de Janeiro, realizada por Minayo, apenas 43,6% dos policiais entrevistados afirmaram ter estudado técnicas de investigação; quando considerados os policiais civis que trabalham em delegacias, esta proporção diminui para 40,8%. É preocupante o fato de cerca de 60% dos policiais terem afirmado não se recordar desse assunto em seu período de formação. Juntamente com esses números, outros ainda dão melhor ideia do tamanho do desafio que a Polícia Civil tem pela frente: apenas 40,5% afirmaram ter estudado os direitos da criança e do adolescente, somente 36,7% discutiram o tema da violência de gênero e uma porcentagem ainda menor (34,3%) mencionou ter debatido o relacionamento da polícia com os cidadãos.

Também não é de se estranhar que os policiais entendam seu trabalho como ação puramente reativa. Se sua atuação é simplesmente pautada pelos tipos penais, não há de se falar em polícia antes do aparecimento do “artigo”, do “155”, do “121”, do “157”.⁵ Se apenas damos resposta aos artigos do Código Penal, e não ao conflito, só agimos depois do “tipo penal”.

Não se trata de uma formação conteudista – como se o problema da polícia fosse o não-saber, a ignorância dos códigos –, mas sim de

uma formação capaz de alterar qualitativamente a concepção dos policiais sobre qual é sua função e qual o papel da polícia no estado democrático de direito. A construção dessa ferramenta de aperfeiçoamento dependerá em muito da nossa própria capacidade de diálogo.

Entretanto, de forma alguma deve ceder à tentação de meramente contribuir para “melhorar”, operacionalizando e modernizando a instituição policial que temos em nosso país. A tarefa é apontar-lhe outros caminhos e dependerá de engenho e arte a consecução de objetivos comuns, que permitam um melhor desempenho de nossa polícia e uma negociação mais justa de nossa segurança pública (KANT DE LIMA, 2003, p.255).

A importância do diálogo nos cursos não é uma questão menor. O trabalho do engenheiro ou do dentista pode ser compreendido sem estabelecer uma ligação direta entre sua atividade e seus valores pessoais. Erguer uma ponte ou fazer uma obturação guarda muito pouca referência ao conjunto de opiniões ou valores próprios dos profissionais envolvidos. Seu objeto ou sua tarefa está, pelo menos em primeira mão, desvinculada de qualquer referência com seu sistema de valores. Na polícia, no entanto, seu objeto e sua função lidam intimamente com seus valores e sua compreensão do mundo.

A discricionariedade do trabalho policial importa num grau de autonomia incapaz de ser extinto. Mas, como nunca temos clareza dos “problemas” que surgirão para a atuação da polícia – imprevisibilidade das demandas –, é impossível o controle total sobre os atos dos policiais. Toda profissão conta, necessariamente, com um tanto de autonomia, contudo, a

polícia acumula alguns eficazes mecanismos de resistência à mudança.

O primeiro deles é a tal incapacidade de procedimentalizar todas as ações da polícia, transformando-a assim numa atividade necessariamente complexa. Apesar de todas as resoluções e ordens de serviço, não se podem resumir as tarefas do trabalho policial – assim como também é impossível na docência. A própria qualificação das ocorrências e sua tipificação não estão isentas da perspectiva, dos filtros e da compreensão do agente que delas toma conhecimento. Não se pode negar o papel central da *informação* no funcionamento e no planejamento policial. E esta é recolhida nos níveis mais “baixos” da hierarquia policial. Monjardet chega até mesmo a falar da “inversão hierárquica da informação”, em que cada patamar depende, em muito, da informação colhida e repassada pelos escalões inferiores. Não se trata de um suposto deslocamento do foco de poder, mas sim de compreender a importância de a *street level bureaucracy*⁶ – do policial sentado na mesa do plantão – também internalizar as regras.

A organização policial é, assim, muito particular. A forma hierárquica apresenta aí as aparências do modelo mais rígido de autoridade, baseado em ordens, comandos e disciplina. Mas ela só pode funcionar eficazmente se a organização informal instaura aí mecanismos de cooperação e de trocas fundadas no reconhecimento mútuo de uma interdependência funcional muito estreita (MONJARDET, 2002, p.104).

O segundo mecanismo, conforme o mesmo autor, é próprio de toda grande organização burocrática – como na educação ou na saúde:

quanto mais a prática profissional conta com autonomia, mais ela tende a trocar os fins e interesses que lhe são prescritos por seus próprios fins. Os interesses da instituição são substituídos pelos interesses de seus agentes. Contra as ingerências externas são empregados todos os recursos de opacidade e inércia potencialmente guardados em qualquer organização burocrática. Contra a interferência externa surge o velho argumento do especialista: a escola para os professores, a faculdade para os pesquisadores, o hospital para os médicos...

Por fim, um terceiro mecanismo auxilia a polícia a blindar-se contra as interferências externas. Se numa fábrica de parafusos pode-se facilmente avaliar sua produtividade, na polícia esse critério não é tão simples. Se pautarmos nossa avaliação pela “produtividade” – quantas prisões, quantas armas apreendidas –, somos obrigados a reconhecer que todo e qualquer trabalho preventivo não aparece. Elogiar o policial que prende o assaltante é simples, mas como reconhecer uma ação que tenha evitado o assalto? Prender uma quadrilha de estelionatários proporciona visibilidade; mas e se o golpe for impedido? Tudo, portanto, empurra os policiais a acreditarem que seu trabalho resume-se na quantidade de prisões, apreensões, autos de resistência.

O pragmatismo, frequentemente descrito como um traço cultural policial, se concebe de fato muito mais como adaptação razoável a um sistema de sanções que concentra as retribuições sobre os resultados da prática policial. (...) A avaliação do serviço policial vai, portanto se focalizar no domínio que pode parecer traduzir um resultado, uma eficácia, uma mobilização, isto é, no domínio

repressivo. É o único que traduz um número imediatamente interpretável: número de contravenções, de prisões preventivas, de casos elucidados (MONJARDET, 2002, p.159).

Nenhum corpo policial limita-se à pura instrumentalidade. Toda organização, seja ela qual for, adapta as regras prescritas ao cotidiano prático. Não se trata ainda de resistência, mas sim de entender qual o teor da ordem e implementá-la com os meios disponíveis. Há sempre um intervalo entre o prescrito e o observado. Compreender tal hiato é o primeiro passo para a construção de um material de aperfeiçoamento que entenda a importância de englobar os policiais de ponta, os capilares, para as mudanças propostas. A questão não é formar novos policiais, mas sim remontar conceitos e reformular paradigmas já vigentes.

Não há organização formal sem organização informal. Como ressalta Monjardet, a greve branca, a “operação padrão”, evidencia tal questão. Se os controladores de voo cumprirem todas as ordens a eles direcionadas, o tráfego aéreo pára; se os fiscais da alfândega respeitarem todos os códigos o porto pára também.

Pensar a formação policial é, em grande parte, discutir também o que é polícia. Insiste-se nesse ponto porque se tornou comum afirmar, quase sempre após alguma tragédia, que a polícia tem um problema de formação. Faltariam aos policiais conhecimentos mínimos de abordagem, tiro ou uso da força. Tais técnicas são importantíssimas e absolutamente necessárias, pois dão segurança ao profissional nas críticas horas em que tem de usá-las.

No entanto, a decisão de usá-las guarda estreita relação com o tal sistema de valores que se falou há pouco. Tão importante quanto ministrar tais técnicas, é dar subsídio e orientação para os policiais com relação a essa decisão e como esta deve se relacionar com o projeto democrático e republicano de polícia. A morte de uma criança em um carro “insulfimado” não é resultado da imperícia em manejar armas de fogo, mas surge da escolha que acredita ser aceitável atirar num carro em fuga; acredita ser aceitável executar infratores.⁷

Junto a essa percepção, outro equívoco ajuda a manter resistentes as posturas autoritárias e truculentas. Os policiais são cotidianamente forçados a desacreditar das leis e das normas. Em seu próprio trabalho, espremidos pela cobrança de resultados, os policiais fazem ações: *blitz*, abordagens, incursões; todas muito bem descritas em numerosas resoluções. No entanto, eles são obrigados a conviver dia após dia com a falta dos meios prescritos em tais ordenamentos. A opção a ser tomada todo dia é a seguinte: “façamos mesmo sem os meios prescritos, e por consequência sem respaldo legal; ou não fazemos, e não prendemos, não produzimos, não apreendemos”.

O conflito cotidiano acaba sendo resumido, em seus dois extremos, a duas situações: em um polo, realiza-se a ação e prende-se o delinquente, sem “incidentes”, e os policiais são elogiados e felicitados pela bravura e pelo ímpar empenho; no outro extremo, se a ação não é bem-sucedida, abre-se um procedimento administrativo para apurar as “responsabilidades”.

A letra da lei, morta no caso da ação ser bem-sucedida, ressuscita e cai sobre a cabeça dos

policiais. Ou seja, invadir uma casa no meio da noite não é o problema, o problema é não encontrar nada lá dentro. O policial, agente empenhado pelo Estado para o *law enforcement* – para o cumprimento da lei, para aplicação das regras –, é exatamente quem menos crê na lei e na sua implementação igualitária e equidistante.

Como lembra Kant de Lima (2003, p.243):

O que estamos chamando de mau desempenho é realmente mau desempenho ou é desempenho segundo um modelo que, na raiz, legitima as ações que estamos questionando? Depois, é preciso saber se os policiais fazem aquilo que consideramos errado porque não sabem o que é correto ou se, sabendo-o, simplesmente deliberam fazer o contrário. Eventualmente, poderemos concluir que o que estamos considerando despreparo é, na verdade, um preparo informado por valores e ideologia diferentes daqueles que informam explicitamente o nosso julgamento.

Acreditando ser o PDL um importante passo em direção a uma polícia mais equânime e distante das tentações obscurantistas, a resistência dos policiais torna-se um entrave ao aperfeiçoamento dos profissionais, que, em última instância, são os responsáveis pela implementação concreta de qualquer política definida na cúpula. Encontrar um instrumento capaz de superar tal resistência e conquistar os policiais no importantíssimo debate sobre segurança pública, o papel da polícia e do policial diante dos conflitos, possibilita uma mudança qualitativa na formação policial.

Táticas e estratégias

No início de 2008 começou a ser desenvolvido um projeto de formação policial que pre-

tendia ultrapassar a barreira da desconfiança dos policiais. Se fosse possível alterar o formato dos cursos transformando-os em um instrumento mais atraente e capaz de dialogar com os policiais, sensibilizá-los, também seria possível dar um passo significativo na busca de valores e práticas filiados à legalidade, à democracia. No entanto, não apenas o formato deveria ser alterado. Como já foi dito, o conteúdo do curso também precisaria ser repensado para que pudesse discutir questões centrais para a segurança pública e seus agentes, tais como a importância do servidor público responsável pela investigação, o resgate e a valorização da investigação como competência própria da polícia, o compromisso ético, etc.

Com recursos providos de um edital nacional de bolsas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, elaborou-se um vídeo de 15 minutos que analisava a investigação policial de um homicídio. Discute-se com o documentário um exemplo de atuação policial investigativa, que dera um significativo passo em direção a uma polícia mais cidadã e equânime em suas ações, filiando-se definitivamente à legalidade, à eficiência, ao estado democrático de direito.

A transmissão de conhecimento na polícia quase sempre se deu de forma oral e espontânea. Em face das poucas iniciativas de formação, historicamente os policiais foram construindo sua metodologia e sua técnica na base do erro e do acerto, da experimentação.

O estudo de caso, portanto, não é uma simples escolha pedagógica. Criar um canal de diálogo interno, que possibilite os próprios policiais de se ouvirem e trocarem informações sempre difusas e individualmente apropriadas,

é positivo. Trata-se também de dar reconhecimento às ações corretas, gerando-lhes visibilidade e motivando os profissionais envolvidos. A fala dos policiais entrevistados, por sair de dentro da própria categoria, tem a força de uma crítica interna e amparo nas consciências individuais dos educandos.

A partir dessa perspectiva, conhecer a percepção que os policiais têm sobre o fato de seu trabalho ser ou não socialmente reconhecido é de fundamental importância para entendermos como eles se situam tanto em relação às atividades que realizam, quanto do ponto de vista da identificação. (...) o reconhecimento é uma reivindicação central para os que trabalham, de onde poderíamos considerar que, se um policial percebe o reconhecimento social pelo serviço que presta, pode se sentir mais motivado para enfrentar os possíveis sofrimentos, desgastes e estresses inerentes ao caráter da atividade que desempenha (MINAYO, 2003, p.164).

Diante do não reconhecimento do trabalho policial, o servidor pode estabelecer uma relação de mero formalismo, de superficialidade, com a execução e o conteúdo de suas atividades. Em atividades como a que cumpre a PCERJ, o compromisso e o envolvimento são fatores centrais em sua prática.

Não se trata de transformar o mecanismo de atualização e qualificação do PDL em simples propaganda motivacional, mas sim de como fazer o policial enxergar os efeitos positivos de seu trabalho.

O argumento do vídeo foi todo elaborado a partir das falas dos policiais entrevistados, des-

construindo assim a ideia de que a formação é necessariamente proveniente de cima para baixo, por especialistas. Não foi usada narração neste filme. O vídeo foi produzido a partir das entrevistas com os policiais que foram ao local, que ouviram o comunicante, ou seja, que participaram efetivamente da investigação.

Abordou-se o homicídio de uma jovem, oriunda de uma família de baixa renda, moradora de uma favela e que trabalhava na prostituição. Tal caso apresenta muitos indícios de que não seriam empenhados nele os maiores esforços: uma prostituta encontrada morta na rua com um tiro na cabeça. Em função da correta atuação de uma equipe de polícia, entretanto, o autor do fato fora identificado, indiciado e se encontra pronunciado para o Tribunal do Júri.

Através das entrevistas, conseguiu-se registrar o que há de mais fluido e oral na polícia: a metodologia policial, o “fazer polícia”; conhecimento que ainda hoje continua restrito às equipes policiais. Como se dá a passagem de conhecimento entre antigos e novos? Pulverizá-lo é uma iniciativa democrática. Dialogar com a categoria que entende ser seu conhecimento construído na prática é uma escolha *tática*, que visa estrategicamente construir um mecanismo de aperfeiçoamento respaldado pelos próprios educandos, ao mesmo tempo em que propicia um debate acerca do que é este conhecimento, sua eficácia e/ou sua legitimidade.

No vídeo foram explorados vários temas que extrapolam a simples análise do caso concreto. Quando eram indicados os pontos positivos da investigação do homicídio escolhido,

deixou-se clara a importância do diálogo entre o agente de polícia – o investigador – e o perito. Ambos portadores de competências e saberes próprios. Nesse sentido, o vídeo furtou-se do discurso cientificista que relega ao profissional da investigação um saber necessariamente subalterno. Buscou-se, assim, explicitar o caráter também técnico da criação de uma hipótese no Inquérito e os caminhos trilhados para comprovar tais ideias. Este método revela a capacidade de pensamento abstrato que leva a conclusões indutivas e/ou dedutivas.

A construção dessa hipótese, da “linha de investigação”, fica claramente definida no vídeo como uma construção coletiva, em que os diversos profissionais e saberes devem se complementar. Evidencia-se, portanto, a importância de a investigação agregar as conclusões técnicas da perícia, bem como o fato de que, sem a elaboração conjunta, os *quesitos* de um laudo pericial pouco podem acrescentar ao trabalho investigativo.

Ao evidenciar uma ação legal, o vídeo visa descredenciar as práticas truculentas. Os entrevistados falam abertamente sobre a importância de, na construção do inquérito, se buscarem provas e indícios dentro do limite das regras admitidas pelo processo penal. A confissão foi tratada não como ponto de chegada a ser perseguido, mas sim como mera possibilidade de um exercício investigativo bem-sucedido. Tais conclusões ajudam a desmontar a ideia da tortura como método investigativo.

Segundo Kant de Lima, a equivocada percepção de se apurar a verdade através da confissão era o argumento que validaria o uso da

tortura como técnica de investigação corrente na Polícia Civil do Rio de Janeiro. Para o autor, tal crença motivaria – mesmo depois de reunidas as evidências que indicassem a participação de um sujeito em determinado crime – a tortura como técnica para se obter a confissão.

De fato, a correlação positiva entre a tortura e uma investigação coroada de êxito é tão institucionalizada que o delegado adjunto que não permitia a tortura na delegacia durante seu plantão foi repreendido pelo delegado titular. A repreensão baseava-se na presunção de que sem tortura não havia êxito nas investigações, o que afetaria seriamente a eficiência da delegacia (KANT DE LIMA, 1995, p.84).

Caminhar nesse sentido, desconstruindo alguns paradigmas e concepções, implica um processo lento e necessitará da participação de outros sujeitos nesse debate que não apenas os policiais. No entanto, um material que sirva de qualificação para policiais não pode deixar de explicitar tais questões e trazê-las ao debate interno da categoria.

Durante todo o ano de 2008, o projeto QSL foi construído coletivamente. Quando apresentávamos a iniciativa e discutíamos a possibilidade de elaborar um material capaz de servir ao aperfeiçoamento dos próprios policiais, o projeto ia ganhando corpo, novos apoios e parcerias.

Apesar de não ser ficcional, o documentário precisou de dramatizações para ilustrar a fala dos policiais entrevistados. Para essas cenas, contamos desde o início com apoio de uma ONG que há 14 anos trabalha com arte-educação na Baixada Fluminense, ministran-

do um curso de iniciação teatral para jovens da Favela do Lixão. Tal ONG – o Centro de Pesquisas Teatrais – preocupa-se com a questão da marginalização, da violência e dos direitos humanos.

O projeto QSL contou também, desde o início, com a parceria do Nufep – um núcleo multidisciplinar e interinstitucional, vinculado administrativamente ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, que reflete sobre a temática da segurança pública e da justiça criminal.⁸

Tal núcleo desenvolveu, em 2007, o Curso de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal, em que promoveu o debate entre as diferentes instituições do sistema de justiça criminal do Estado. Muitas das referências teóricas e o acúmulo da discussão basilar do presente projeto foram adquiridos nas atividades desenvolvidas por tal núcleo.⁹

Parece-nos salutar conseguir reunir em torno de um mesmo projeto os policiais diretamente envolvidos, a sociedade civil organizada e a universidade que elabora e pensa sobre a questão da justiça criminal. O resultado advindo de tal reunião não poderia ser outro senão um material que apresenta uma nova proposta de formação policial, divulga boas práticas e minimiza a resistência dos policiais ao atual esforço de capacitação permanente do PDL.

Através das entrevistas com os policiais, pretende-se disseminar conhecimento dentro da PCERJ e buscar reformulações nas práticas policiais. A participação dos policiais nos vídeos é importantíssima, pois, ao enxergarem

policiais com os quais já trabalharam ou ao identificarem o caso em questão, os próprios educandos servem como multiplicadores dos cursos, estimulando os outros policiais a também assistirem e debaterem o filme. São “testemunhas” que expandem horizontalmente o impacto e o alcance dos vídeos, reforçando as discussões que propomos em suas equipes de plantão com os outros colegas de serviço.

No entanto, muitos policiais sentem-se à vontade para a reflexão de temas não tão simples e se prontificam a um aprofundamento temático das questões. Daí que outros parceiros, co-realizadores, foram se agregando no decorrer do processo. No início do ano a equipe base – desenvolvedora do projeto inicial – contava com três pessoas, sendo apenas uma delas policial. Atualmente essa equipe base conta com cinco policiais de diferentes áreas e trajetórias.

Dois inspetores de polícia trabalham no plantão de uma delegacia distrital de subúrbio – um deles trabalha diretamente na atividade-fim da categoria, atendendo ao público, enquanto o outro é lotado em outra seção responsável pelo acesso aos diferentes bancos de dados, possibilitando-lhe uma atividade de suporte. Um terceiro parceiro é um oficial de cartório que já trabalhou em delegacias tradicionais e delegacias legais – ajudando-nos a perceber os avanços alcançados pelo PDL. Outro inspetor é lotado na Coordenadoria de Recursos Especiais (Core) e experimenta, em seu cotidiano, o lado mais concreto e letal da violência. Por fim, um dos entrevistados – um comissário de polícia – também se agregou ao grupo e contribui com a experiência acumulada ao longo de 25 anos. Tal grupo, plural e representativo, foi

fundamental para a construção de um material também plural e capaz de dialogar com os diferentes setores da polícia.

O material apresentado *dialoga* muito mais com os policiais por vários motivos: construiu-se um vídeo sobre uma investigação ocorrida na 21ª DP – distrital com grande acúmulo de trabalho e intensa demanda. No caso discutido, o autor do fato procurou a DP alegando ter sido rendido na porta de casa por dois indivíduos e imputando a esses o assassinato da vítima. Tinha-se, de início, uma versão a ser apurada. O exercício investigativo era a única alternativa que separaria um procedimento de apuração dos fatos de um exercício meramente cartorial. Retrataram-se no vídeo as técnicas de investigação e não meramente procedimentos cartorários de confecção de inquérito.

Com isso, buscou-se democratizar e dar publicidade a um conhecimento que até hoje continua privado a cada equipe de policiais, ou unicamente a alguns policiais: “*modus operandi*” de policiais que foi sendo forjado na base do erro e do acerto, da experimentação. Não acreditamos que a prática supra todas as necessidades e requisitos da profissão. Entretanto, entendemos ser uma importante iniciativa a tentativa de objetivar um saber subjetivo e particular, afinal, o saber profissional, técnico, é a expropriação do saber individual. E toda profissão, no sentido estrito do termo, reivindica esse monopólio de saberes.

Revelar tais métodos é importante para a PCERJ, que qualifica seus policiais através do estudo de casos concretos em que a atuação dos agentes de polícia tenha sido exemplar. É

importante também para cada policial que se capacitará e, na prática, irá repensar sua conduta ao assistir uma atuação concreta, factível e bem-sucedida. No entanto, mais importante ainda é para toda a sociedade, que ganha com uma polícia mais qualificada e preparada para atuar nos conflitos e demandas cotidianos.

Acreditamos que caminhamos em direção a uma perspectiva do diálogo e do consenso, sem a qual será impossível conseguir a adesão dos policiais. Sem essa, assistiremos novamente as mudanças tendo que se submeter à resistência, ao invés de presenciarmos a resistência dando lugar ao novo.

1. "QSL" é um dos códigos utilizados pela polícia nas comunicações via rádio para confirmar o recebimento da mensagem, para confirmar se o interlocutor compreendeu o que está sendo dito. Não se trata de uma sigla, mas de um termo específico, de uma convenção para comunicação entre rádios.
2. Roteiro Guiado do Programa Delegacia Legal. Disponível em: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.
3. Roteiro Guiado do Programa Delegacia Legal. Disponível em: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.
4. Roteiro Guiado do Programa Delegacia Legal. Disponível em: <www.delegacialegal.rj.gov.br>.
5. Os artigos citados são do Código Penal Brasileiro e referem-se ao furto, ao homicídio e ao roubo, respectivamente.
6. Policiais, bombeiros e professores são exemplos de profissionais encarregados pela concreta aplicação de serviços e políticas públicas. Seja lá qual for a diretriz adotada pela cúpula dessas organizações, é o policial do plantão, a professora da sala de aula que irá implementá-la.
7. Em julho de 2008, após uma perseguição, policiais desferem mais de 15 tiros em um carro onde supostamente estariam os bandidos. No interior do carro, havia uma mulher com seus dois filhos. Uma das crianças, de três anos, levou um tiro na cabeça e morreu. (<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/01/12/memoria-relembre-morte-do-menino-joao-roberto-baleado-numa-acao-policial-na-tijuca-657119897.asp>).
8. O Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa (Nufep) é coordenado pelo Prof. Dr. Roberto Kant de Lima, na Universidade Federal Fluminense (www.uff.br/nufep). O Projeto QSL contou com a orientação da Profa. Dra. Gláucia Maria Pontes Mouzinho.
9. O Curso de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal no Rio de Janeiro (www.uff.br/nufep/cursogest.htm) foi realizado em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), vinculada à Presidência da República, e financiado pela União Europeia. A coordenação do curso coube ao Prof. Dr. Roberto Kant de Lima e à Profa. Dra. Gláucia Maria Pontes Mouzinho.

Referências bibliográficas

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1995.

_____. Direitos civis, estado de direito e "cultura policial": formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, nº 41, 2003.

MINAYO, Maria Cecília; SOUZA, Edinilsa Ramos (Orgs.). **Missão investigar: entre o ideal e a realidade de ser policial**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Garamond Universitária, 2003.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. Ed. rev. São Paulo, Edusp. 2002.

_____. Profissionalismo e mediação da ação policial. **Antropolítica**, nº 10, 2001.

PAES, Vivian. **A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na Polícia Judiciária**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Mimeografado.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ed.01, 2007.

ROLIM, Marcos. Caminhos para inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ed.01, 2007.

Desconstruindo paradigmas: a experiência do projeto QSL

Hildebrando R. Saraiva Jr

Resumen

Deconstruyendo paradigmas: la experiencia del proyecto QSL

Este artículo describe brevemente el Programa Comisaría Legal, llevado a cabo en la Policía Civil de Río de Janeiro y que hace hincapié en la formación continua de los policías. Se analizan los instrumentos usados en esa cualificación, proponiendo un nuevo modelo de perfeccionamiento profesional capaz de superar la resistencia de los policías y de elaborar una perspectiva democrática de la tarea policial. Considerando que el trabajo policial cuenta, por naturaleza, con gran autonomía y arbitrariedad, el texto refleja la importancia de integrar a los policías en los cambios propuestos.

Palabras Llave: Policía Civil. Programa Comisaría Legal. Cualificación profesional. Formación policial.

Abstract

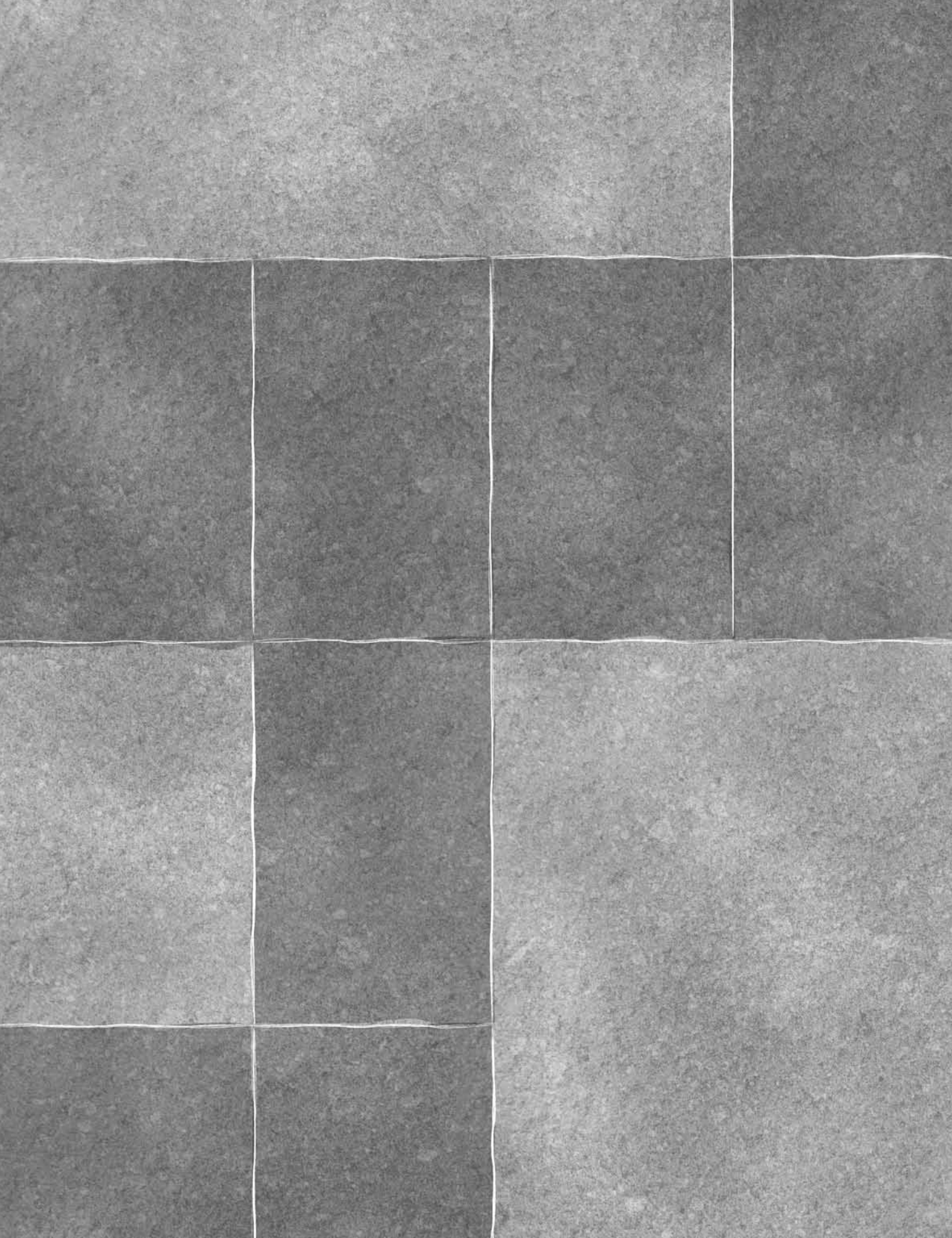
Deconstructing paradigms: the QSL Project

This paper briefly describes the “Delegacia Legal” Programme, which was implemented by the Civil Police in the state of Rio de Janeiro, with a focus on its ongoing police training initiative. The tools used in this training programme are analysed, and a new model for professional improvement proposed, with a view to overcoming resistance from participants, and making policing more democratic. As police officers have considerable autonomy and discretion in their professional duties, this study emphasizes the importance of integrating these professionals into the process of changes proposed by this new model.

Keywords: Civil Police. “Delegacia Legal” Programme. Professional qualification. Police training.

Data de recebimento: 09/12/08

Data de aprovação: 09/02/09



Desempenho policial: treinamento importa?¹

Tânia Pinc

Tânia Pinc é mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo ✉ taniapinc@uol.com.br

Resumo

Este estudo testa o impacto do treinamento no desempenho policial, utilizando uma nova metodologia de mensuração. Os resultados demonstram uma medida real dos fundamentos da ação policial operacionalizados nas atividades rotineiras. Os dados foram coletados em experimento controlado, que selecionou 24 policiais militares, da cidade de São Paulo. Os policiais foram observados realizando abordagem, por meio da observação social sistemática, uma técnica de observação direta, não participante. A amostra reuniu 199 abordagens policiais, coletadas em duas etapas: julho e agosto de 2006 e fevereiro e março de 2007. Antes da segunda etapa, 50% dos policiais receberam 60 horas de treinamento.

Palavras-Chave

Polícia. Treinamento policial. Desempenho policial. Abordagem policial. Observação social sistemática.

A polícia é uma das instituições mais significativas do Estado, em razão dos resultados práticos que busca atingir (MOORE; BRAGA, 2003), diretamente relacionados ao controle dos conflitos que afetam a ordem social e causam impacto na vida das pessoas. Neste sentido, o principal objetivo do trabalho da polícia é contribuir para a criação de um ambiente em que as pessoas possam ter seus direitos assegurados.²

Para fins desse estudo, o desempenho policial pode ser entendido como *todos os procedimentos operacionais desenvolvidos pelos agentes policiais no ambiente público, que promovam ou não contato direto com não-policiais*. Na prática, são todas as tarefas atinentes ao policiamento ostensivo,³ que compreendem, principalmente: a ação de presença por meio do patrulhamento (a pé, motorizado, de bicicleta, a cavalo, etc.); os bloqueios ou *blitz*; e as abordagens a pessoas ou veículos.

O desempenho operacional do policial, como de qualquer outro agente público que atua em contato direto com o cidadão, é extremamente difícil de ser medido (LIPSKY, 1980). Tradicionalmente, o desempenho policial tem sido mensurado pelas taxas de crime e, mais recentemente, pela satisfação da comunidade (DADDS; SCHEIDE, 2000).

No Brasil, ainda é comum associar o desempenho da polícia ao processo de desenvolvimento democrático do país (PINHEIRO, 1991; CARDIA,

1997; MESQUITA, 1999; CALDEIRA, 2000). Nesses estudos, a medida mais utilizada para avaliar o desempenho da polícia é a letalidade policial (PINHEIRO, 1991; CANO, 1997; PROENÇA JR., 2006). Entretanto, esses indicadores tradicionais são reconhecidamente insuficientes para criar uma medida confiável do desempenho policial (DADDS; SCHEIDE, 2000). Assim, este estudo busca contribuir com a criação de novos indicadores, testando um novo método que utiliza a Observação Social Sistemática,⁴ uma técnica de observação direta, não participante, em que o policial não sabe que está sendo observado.

Além de criar uma nova medida de desempenho policial, a metodologia permitiu testar o impacto do treinamento, no comportamento de um grupo de policiais, durante a abordagem. Neste sentido, o estudo testa a hipótese de que *o treinamento aproxima o comportamento do policial aos padrões estabelecidos pela instituição policial*. Os dados foram coletados em experimento controlado, reunindo uma amostra com 199 abordagens.

Por fim, este artigo apresenta um debate sobre estratégias alternativas que buscam influenciar comportamentos.

Medida de desempenho: uma crítica aos padrões tradicionais

Nas últimas duas décadas, os governos de diversos países têm implementado estratégias e

metas para assegurar que os serviços públicos, entre eles o policiamento, sejam gerenciados com eficiência (DRAKE; SIMPER, 2005). Isso implica a responsabilidade da instituição policial em formular padrões de conduta que possam ser seguidos pelos policiais, durante o policiamento.

A segurança pública, ou a falta dela, causa impacto na vida de todas as pessoas e, em razão disso, conforme salientam Moore e Braga (2004), os cidadãos desejam conhecer uma medida confiável do desempenho policial, a fim de assegurar que a polícia esteja produzindo algo de valor com os investimentos e recursos recebidos. É importante destacar que os gastos públicos com a polícia são substanciais.

Por sua vez, os administradores ou gerentes da polícia também querem conhecer uma medida de avaliação da *performance* policial, que permita aferir a operacionalização de determinadas políticas internas (MOORE; BRAGA, 2004).

Criar uma medida confiável do desempenho policial é um grande desafio, tanto para os gestores públicos quanto para os pesquisadores.

Utilizar as taxas de crime como medida de desempenho policial implica demonstrar a relação entre a diminuição do crime e a elevação do padrão de qualidade do trabalho policial.

Em que pese a lógica desse raciocínio, deve-se considerar que a queda dos índices criminais pode ter relação com outros fatores, tais como a mudança de comportamento das pessoas, que passaram a se prevenir mais, ou até mesmo a alteração do ambiente público, que passou a ser mais vigiado, oferecendo menos oportuni-

dades que favoreçam a prática criminal, entre muitos outros. Sendo assim, esse indicador não dá conta de produzir uma medida real do desempenho da polícia, pois outras variáveis podem incidir nesse resultado.

Além da taxa de crime, outros indicadores, como o número de prisões em flagrante, o de armas e o de drogas apreendidas pela polícia, também são usados como medida de desempenho policial. De acordo com Lipsky (1980), existe uma relação entre a medida de desempenho e o comportamento dos policiais. A regra geral é a de que o comportamento nas organizações tende a se mover em direção compatível às formas com que a organização é avaliada.

No Brasil, a Polícia Militar planeja o policiamento com o objetivo de diminuir o número de crimes; além disso, busca diminuir a letalidade policial, investindo no controle formal. Por outro lado, o comportamento dos policiais durante o policiamento está muito voltado para o aumento do número de flagrantes e de apreensões de armas e drogas.

No que se refere ao padrão de gerenciamento e de desempenho policial, essa trajetória tem apresentado resultados que atestam a eficiência dessa escolha, em especial no Estado de São Paulo. Entretanto, trabalhar para controlar os conflitos sociais exige outros esforços da polícia, que não podem ser medidos por esses indicadores.

Uma outra medida de desempenho muito utilizada são as pesquisas que buscam aferir a satisfação do público. Esses levantamentos tendem a qualificar a atividade policial perguntando aos

entrevistados se “a polícia faz um bom trabalho”. Moore e Braga (2004) problematizam esse critério questionando: qual é o comportamento que merece ser avaliado no desempenho policial? Quais atividades policiais que a comunidade política avalia? Pode ser que o resultado da pesquisa de percepção do público não consiga estabelecer relação entre essas duas perspectivas.

Esses autores ainda questionam se todas as pessoas da comunidade política estariam aptas para avaliar o trabalho policial como “bom” ou “mau”, levando em conta que o contato direto com a polícia, quando ocorre, se estabelece em condições distintas.

Os *usuários* dos serviços policiais variam de acordo com o tipo de ação da polícia, a qual pode agir de forma reativa, quando é acionada por alguém, diretamente ou pelo telefone de emergência (190). Nesta situação, as pessoas *precisam* da polícia para solucionar um problema que não conseguiram resolver e ou por estarem na condição de vítima. A outra forma é a ação pró-ativa, quando a iniciativa é dos policiais, que ocorre durante o policiamento. Nessas circunstâncias, via de regra, a polícia atua de forma *coercitiva*, realizando, entre outras ações, abordagens e também prisões em flagrante.

Ainda existe uma categoria de pessoas que nunca tiveram contato direto com a polícia. Ou a conhecem por ouvir dizer, ou por vê-las nas ruas da cidade, ou ainda porque pagam seus impostos. Sendo assim, é necessário considerar que uma pessoa que foi presa tende a avaliar o desempenho policial de forma diferente daquela que teve seu celular subtraído

e recuperado pela polícia, ou, ainda, daquela que nunca precisou da polícia, por exemplo.

Medida de desempenho: métodos inovadores

Para tentar evitar as distorções que essas formas tradicionais podem provocar, alguns pesquisadores têm contribuído para a formulação de novos indicadores de desempenho policial.

Dadds e Scheide (2000) construíram uma “medida de atividade” policial, cujo método permite aferir o tempo gasto pela polícia em certas atividades mensuráveis. Em outras palavras, o modelo possibilita mensurar não apenas o tempo que a polícia gasta no policiamento, mas, principalmente, o que os policiais fazem durante o turno de serviço.

Os dados dessa pesquisa foram coletados por meio de *survey*, aplicado a uma amostra de policiais australianos.⁵ Os resultados indicam que esses policiais gastam seu tempo nas seguintes atividades: 40% em serviços policiais dirigidos à comunidade (policiamento comunitário, programas com a comunidade, serviços de informação, etc.); 32% em controle do crime (patrulhamento voltado para o controle de crimes contra a pessoa, contra o patrimônio e drogas ilegais, principalmente); 13% em atividades de trânsito (policiamento de trânsito, investigação de acidentes); 12% em apoio à justiça criminal; 2% em tempo de resposta para atender e coordenar as emergências; e 1% em serviços de apoios ministeriais.

Pode-se inferir, a partir desses dados, que o tempo gasto pelos policiais para efetuar prisões em flagrante ou apreender drogas e armas re-

presenta uma parcela do seu trabalho diário e, por vezes, pode nem ocorrer.

Outra contribuição é a de Wang e colaboradores (2000), que testaram uma nova tipologia para classificar medidas de desempenho policial usadas pelos departamentos de polícia das cidades americanas. A tipologia proposta classifica as medidas de desempenho em três categorias: medidas objetivas de produtividade; objetivas de resultados; e subjetivas de resultados.⁶ Usando dados de *survey*, os autores testaram a hipótese de que essa tipologia explica as medidas de desempenho utilizadas pelos administradores da polícia. Em que pese as limitações do modelo, as três categorias da tipologia proposta explicaram 61,3% da variação total de 12 medidas de desempenho selecionadas.⁷

Essa metodologia inova ao reunir um grande grupo de indicadores, que têm relação direta com a atividade policial, combinando-os com a pesquisa de satisfação do público.

A “medida de atividade” policial desenhada por Dadds e Scheide (2000) representa uma forma de *accountability*, cujos resultados demonstram as atividades que os policiais desenvolvem durante o turno de serviço. Já a tipologia proposta por Wang e colaboradores (2000) representa uma ferramenta útil para explicar as preferências dos administradores da polícia na seleção de medidas de desempenho policial.

O estudo apresentado neste artigo propõe testar um novo tipo de medida de desempenho policial, que possa servir de ferramenta para que os administradores da polícia conheçam a maneira como determinadas estratégias institucio-

nais estão sendo operacionalizadas, em especial após a aplicação de treinamento. Além disso, essa medida atende à necessidade de esclarecer ao público o comportamento do policial durante suas atividades rotineiras, principalmente no que se refere ao uso da força não-letal.

Instrumentos e métodos

Com o objetivo de verificar o efeito do treinamento no desempenho operacional, foi realizado um experimento controlado, selecionando-se dois grupos de policiais. Os grupos foram observados em atividade operacional, depois um dos grupos foi treinado e, por fim, ambos foram observados novamente.

Utilizou-se a técnica de Observação Social Sistemática (OSS), que propiciou observar os policiais realizando abordagem, sem que soubessem disso.⁸ A ideia principal dessa técnica é registrar a maneira como o policial atua no espaço público, sem intervenção de um observador ou supervisor, de forma a registrar seu comportamento natural.

A abordagem policial é um dos encontros mais frequentes entre a polícia e o público (PINC, 2007) e, por essa razão, foi o evento selecionado para a observação.

As observações foram registradas em vídeo⁹ e as imagens codificadas por meio de um questionário, criando-se assim a base de dados para a análise.¹⁰

O questionário foi formulado com base nos procedimentos institucionalizados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, que visam padronizar o comportamento individual durante as abordagens. A padronização de conduta é

uma premissa dos programas pela qualidade, implementados em organizações do setor privado e, mais recentemente, do setor público.

Os Procedimentos Operacionais Padrão (POP)¹¹ contribuem para a produção de um padrão de comportamento policial nos encontros com o público, que pode ser gerenciado e controlado pela organização. Além de garantir os direitos civis e sociais das pessoas, atuar em acordo com o POP aumenta a segurança dos agentes durante a abordagem, que é reconhecidamente uma situação de risco para o policial.

Neste sentido, o instrumento permite verificar se o novo conhecimento produzido pela instituição (POP) foi assimilado no comportamento individual dos policiais, criando uma medida de desempenho.

Para realizar este estudo, foram selecionados 24 policiais militares, todos homens,¹²

distribuídos em dois grupos,¹³ conforme descrito na Tabela 1. Os policiais trabalhavam no patrulhamento motorizado, no programa 190, que atende às solicitações de emergência e realiza o policiamento ostensivo. Os grupos atuavam na mesma área geográfica¹⁴ e trabalhavam em dias alternados, no período das 6:00h às 18:00h, no regime de 12 x 36 (12 horas de trabalho e 36 horas de folga).

A OSS foi realizada em duas fases, com duração aproximada de dois meses cada. A primeira ocorreu em julho e agosto de 2006 e, a segunda, em fevereiro e março de 2007.

O objetivo da observação era registrar os policiais realizando abordagem. Considerando-se que é difícil prever o lugar e o momento em que esse evento irá ocorrer, os policiais foram observados realizando abordagens a veículos e motos, em local e horário previamente

Tabela 1
Características da amostra de policiais

Município de São Paulo – jul./ago. 2006-fev./mar. 2007

Grupos de policiais	1ª fase ⁽¹⁾		2ª fase ⁽²⁾	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Grupo de controle – GC	12	50,0	12	50,0
Grupo selecionado para o treinamento – GT ⁽³⁾	12	50,0	12	50,0
Total de policiais	24	100,0	24	100,0
Policiais quanto ao gênero				
Homens	24	100,0	24	100,0
Mulheres	0	0,0	0	0,0
Total de policiais	24	100,0	24	100,0

Elaboração própria. Fonte: Observação Social Sistemática (OSS) do trabalho policial, realizada nos meses de julho a agosto de 2006 e de fevereiro a março de 2007, na cidade de São Paulo.

(1) 1ª Fase da OSS: de julho a agosto de 2006.

(2) 2ª Fase da OSS: de fevereiro a março de 2007.

(3) Treinamento – 60 horas ao GT: de setembro de 2006 a janeiro de 2007.

determinados. Essa situação permitiu que o observador se posicionasse de modo a não ser percebido pelos observados. Apenas dois lugares naquela região reuniram condições favoráveis para a OSS.

Treinamento

Este artigo apresenta uma análise descritiva dos dados coletados na observação direta da abordagem policial, cujo foco principal é o efeito do treinamento no desempenho policial durante a abordagem. É importante mencionar que, no Brasil, não há estudos que enfatizem a relação treinamento/desempenho.

Segundo Goldstein (1976),¹⁵ o treinamento policial, ou seja, *o processo de atualização e aperfeiçoamento dos conhecimentos referentes às práticas policiais*, é percebido pelos departamentos de polícia como um luxo. Tal investimento só será realizado se o tempo, os recursos e a equipe permitirem, pois ainda não são considerados indispensáveis para um trabalho complexo e tão sério.

Muitos departamentos americanos iniciaram programas para fornecer uma semana ou mais de treinamento anual para seu pessoal, mas poucos foram capazes de manter seus programas, que têm alto custo, pois precisam dispor de um número razoável de efetivo para suprir a atividade de policiamento, em substituição aos policiais que estão em treinamento (GOLDSTEIN, 1976).

Estudo realizado por Adlam (1998), com um grupo de 29 policiais do Reino Unido, demonstra que durante todo o período de suas carreiras, calculado como a média de 20

anos, eles foram submetidos a apenas 12 meses de treinamento em serviço. Outros dados de 1985, da polícia do Estado do Texas, demonstram que mais da metade dos policiais não recebeu nenhum tipo de treinamento no período de um ano (CAMPBELL, 1993). Isso corrobora a sustentação de Goldstein, mostrando que o treinamento não é uma prática usual nas instituições policiais nos mais variados países.

Em São Paulo, a Polícia Militar mantém um planejamento rigoroso, em que todos os policiais envolvidos ou não na atividade operacional frequentam uma semana de treinamento a cada ano. Além disso, existem outras iniciativas que estão sendo implementadas, tanto em âmbito estadual¹⁶ como regional,¹⁷ que incrementam o treinamento de forma quantitativa e qualitativa e que vão além dos padrões tradicionais.

Nesta pesquisa, o programa de treinamento foi realizado entre setembro de 2006 e janeiro de 2007 e aplicado apenas a um dos grupos. Assim, o desenho da pesquisa permitiu analisar o comportamento desse grupo treinado, controlado pelo comportamento do outro grupo não treinado.

O experimento empregou um programa de treinamento dentro de parâmetros tradicionais, ou seja, demonstrou aos policiais como proceder durante uma abordagem, com base no POP, e aplicou testes simulados. Foram utilizadas 60 horas, distribuídas entre a instrução recebida no Centro de Capacitação e Formação Operacional (CCFO)¹⁸ e a manutenção e supervisão do conhecimento realizada durante o serviço. Os instrutores eram sargentos masculinos, com reconhecido conhecimento e experiência profissional.

Alguns cuidados intencionais foram adotados, com o objetivo de criar condições favoráveis para a assimilação do novo conhecimento, tais como aplicar o treinamento apenas nos dias e horário em que os policiais estavam de serviço, providenciar transporte e alimentação para os dois dias de treinamento realizados no CCFO e selecionar instrutores capazes de transmitir conhecimentos de acordo com o modelo padronizado pela instituição, ou seja, sem nenhum viés. Além disso, houve grande investimento na carga horária.

Resultados encontrados

Em cada uma das operações, em média, foram empregados duas viaturas e quatro policiais, que abordavam cinco veículos, em um período de quarenta minutos. Ao todo, foram realizadas 38 operações, sendo 19 em cada uma das fases. A amostra reuniu um total de 199 abordagens por bloqueio, que é a unidade de análise dessa pesquisa.

Embora cada uma das fases tenha tido o mesmo número de operações ou bloqueios (19), os dados demonstram que o número de abordagens por bloqueio na segunda fase (87) foi menor do que na primeira (112). É importante explicar que esses dados representam as abordagens que puderam ser codificadas.

Na segunda fase, não foi possível codificar uma parcela das abordagens e alguns fatores justificam esse resultado: em algumas operações os policiais posicionaram as viaturas no lado contrário da rua, em relação ao que fora previsto, mudando o ângulo de visão do observador, que ficou sem recurso para registrar as imagens no vídeo; a qualidade das imagens não estava no mesmo padrão da 1ª fase porque o equipamento era outro; os observadores que atuaram em cada uma das fases eram diferentes.

Os resultados apresentados na Tabela 2 mostram que as motos foram mais abordadas do que

Tabela 2
Abordagens por bloqueio e pessoas abordadas

Município de São Paulo – jul./ago. 2006-fev./mar. 2007

Abordagens	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Abordagens por bloqueio				
Carros	31	27,7	13	14,9
Motos	79	70,5	73	83,9
Pedestre	2	1,8	1	1,2
Total de abordagens	112	100,0	87	100,0
Pessoas abordadas quanto ao gênero				
Homens	128	94,8	102	86,4
Mulheres	7	5,2	16	13,6
Total de pessoas abordadas	135	100,0	118	100,0

Elaboração própria. Fonte: Observação Social Sistemática (OSS) do trabalho policial, realizada nos meses de julho a agosto de 2006 e de fevereiro a março de 2007, na cidade de São Paulo.

os carros, nas duas fases. Embora este não seja um procedimento padronizado, é fato que a motocicleta é o meio de transporte que propicia fuga rápida e eficiente após a prática de crime. Além disso, a maioria das motos usadas para o cometimento de crimes está em condição ilegal, ou seja, podem ser produto de furto ou roubo, ou ainda clonadas.¹⁹

Quanto à participação das mulheres, embora tenha aumentado na segunda fase, ainda é possível afirmar que elas são menos abordadas do que os homens. É um resultado coerente quando se considera que, do universo total de crimes, a maior parte é cometida por homens.

Por outro lado, é importante destacar que todas as mulheres abordadas estavam na condição de passageira do veículo e que não foi realizado qualquer tipo de busca pessoal em nenhuma delas. Em que pese existir restrição legal para que homens policiais revistem mulheres, tocando o seu corpo, não configuraria abuso se o policial realizasse uma inspeção visual, pedindo para que a mulher retirasse o calçado, o casaco e levantasse a blusa para mostrar a cintura e, ainda, revistasse sua bolsa. Apenas esses procedimentos aumentariam muito a probabilidade de localizar objetos ilícitos, como arma e droga. No entanto, a resistência em adotar essa conduta facilita a participação da mulher no mundo do crime. É comum os criminosos utilizarem mulheres na prática de alguns crimes, com a função principal de transportar a arma, pois é baixa a probabilidade de a mulher ser revistada.

Impacto do treinamento: teste de hipótese

A hipótese principal desse estudo prevê que o treinamento aplicado neste programa a um dos grupos, entre a 1ª e a 2ª fase da OSS, é ca-

paz de mudar o comportamento de seus integrantes, cujas condutas caminhariam na direção dos padrões institucionalizados. Os dados relativos ao grupo que não foi treinado serviram de medida de controle, a fim de testar se a evolução do grupo treinado, de uma fase para outra, ocorreu em função do treinamento.

O instrumento utilizado para codificação possibilitou agrupar os indicadores em quatro dimensões: segurança do policial; comunicação verbal; prática abusiva; e prevenção ao crime.

Dimensão 1: segurança do policial

Todos os indicadores da Tabela 3 representam fatores que incidem na segurança do policial durante a abordagem. A expectativa para essa ocasião é a de que o policial pondere sua conduta na possibilidade de o abordado reagir. Se a pessoa abordada estiver armada e for criminosa, o risco de morte do policial aumenta. Embora a chance disso ocorrer seja pequena, o policial somente terá a certeza depois de encerrado todos os procedimentos de busca e vistoria.²⁰

Qualquer organização, cujos agentes correm o risco de morte no trabalho, se vê obrigada a oferecer recursos que permitam minimizar esse resultado. O investimento em colete balístico e arma letal e não-letal não é o suficiente. Pensando nisso, a Polícia Militar de São Paulo criou, após estudo, um guia de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), que prevê algumas condutas individuais que diminuem a exposição ao risco, durante a abordagem. Esse novo conhecimento produzido pela instituição policial *reforça* algumas condutas, *altera* outras que estavam sendo executadas há mais de décadas e *introduz* inovações.

O policial que deixa de seguir as condutas seguras previstas no POP pode não responder disciplinarmente, entretanto, ignorá-las pode lhe custar a vida.

Nessa dimensão, serão utilizados apenas indicadores que representam algum tipo de mudança de conduta promovida pelo POP. Os valores percentuais apresentados na Tabela 3 e nas demais referem-se aos casos válidos.

Antes de 2002, ano da criação do POP, a orientação da instituição era colocar a pessoa abordada com as mãos apoiadas na parede ou no veículo, para realizar a busca pessoal. A mudança oferecida pelo POP é colocar o abordado com as mãos entrelaçadas na nuca, o que permite a imobilização, segurando em apenas dois ou três de seus dedos. Essa é uma posição que dificulta a reação, exige menos força física do policial e supera as diferenças de porte físico. Os dados indicam que o gru-

po treinado, além de não evoluir nesse parâmetro depois do treinamento, manteve o patamar inferior ao do grupo de controle.

Outra mudança produzida pelo POP é a posição do policial que faz a revista pessoal. Antes de se aproximar do revistado, o policial deve colocar a arma no coldre e abotoá-lo. Devido à proximidade, o policial deve ter a cautela de manter seu coldre o mais distante possível²¹ do revistado, a fim de evitar que a arma lhe seja subtraída e utilizada como instrumento de reação. Os dados indicam que o grupo treinado melhorou essa conduta, expondo menos a arma durante a revista pessoal do que o grupo de controle.

Para fazer a cobertura de quem faz a revista pessoal, o policial deve se posicionar a 90° em relação ao encarregado da busca. Isso diminui a possibilidade de expor seu parceiro na linha de tiro, caso tenha que fazer uso da

Tabela 3
Condutas nas abordagens relacionadas à segurança do policial

Município de São Paulo – jul./ago. 2006-fev./mar. 2007

Condutas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Abordado entrelaçou os dedos na nuca				
GC (controle)	35	50,0	18	32,7
GT (caso em estudo)	8	24,2	7	23,3
Policial expôs a arma durante a busca pessoal				
GC	44	62,9	44	80,0
GT	19	57,6	14	46,7
Expôs o parceiro na linha de tiro				
GC	45	64,3	51	92,7
GT	23	69,7	22	73,3

Elaboração própria. Fonte: Observação Social Sistemática (OSS) do trabalho policial, realizada nos meses de julho a agosto de 2006 e de fevereiro a março de 2007, na cidade de São Paulo.

arma de fogo. A análise demonstra que ambos os grupos aumentaram a frequência de exposição ao risco, entre a primeira e a segunda fase, mas de forma mais acentuada no grupo de controle.

Dimensão 2: comunicação verbal

A comunicação verbal faz parte da escala contínua do uso da força e é o grau de força não-letal mais utilizado na abordagem policial (PINC, 2007). O POP inova ao demonstrar a verbalização do policial com a pessoa abordada, desde o momento do desembarque até quando a pessoa é colocada no lugar e na posição correta para a revista.

Durante esse período, o policial controla toda a situação pela comunicação verbal. Isso é necessário porque ele/ela estará usando ambas as mãos para segurar a arma na posição sul, o que inviabiliza a gesticulação. Além disso, essa comunicação requer certo rigor no tom de

voz, para que a pessoa abordada obedeça aos comandos. Entretanto, depois de encerrados todos os procedimentos e constatado que a pessoa abordada não é infratora da lei, o rigor acaba e é o momento oportuno para se dirigir ao cidadão.

Os dois primeiros indicadores da Tabela 4 demonstram certa dificuldade do policial em controlar a situação usando apenas a comunicação verbal, ou porque faltou clareza ou por ter gesticulado.

Como o equipamento de vídeo não foi capaz de registrar a voz dos policiais, o indicador de *gesto ou aceno na despedida* foi usado para verificar a tentativa de aproximação do cidadão, no momento da liberação.

As mudanças que podem ser destacadas nessa dimensão é que o grupo treinado gesticulou mais e acenou menos na segunda fase

Tabela 4
Condutas nas abordagens relacionadas à comunicação verbal

Município de São Paulo – jul./ago. 2006-fev./mar. 2007

Condutas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Abordado não obedeceu ao comando verbal				
GC	64	91,4	54	94,7
GT	30	85,7	25	83,3
Gesticulou para indicar o lugar ao abordado				
GC	51	76,1	48	88,9
GT	23	76,7	21	84,0
Gesto ou aceno na despedida				
GC	6	7,9	3	5,3
GT	2	5,6	1	3,3

Elaboração própria. Fonte: Observação Social Sistemática (OSS) do trabalho policial, realizada nos meses de julho a agosto de 2006 e de fevereiro a março de 2007, na cidade de São Paulo.

do que na primeira, o que demonstra mudança negativa. Porém, todos os resultados indicam que existe dificuldade de comunicação verbal do policial a ser superada.

Dimensão 3: prática abusiva

É importante destacar que os procedimentos aqui estudados representam basicamente os fundamentos da ação policial. Ignorar determinados fundamentos pode gerar resultados não desejados.

No Brasil, os estudos sobre práticas policiais abusivas tendem a se concentrar em fatos que geram grande repercussão pelos meios de comunicação, como os que resultam em lesão e morte. Embora sejam graves, esses resultados são pouco representativos da ação policial e requerem tratamento pós-fato, ou seja, a aplicação de algum tipo de sanção.

O tratamento desejável para evitar práticas policiais abusivas é aquele que antecede o evento, pois a intervenção ocorre antes do dano. Este estudo mensurou algumas condutas que podem servir de subsídios para um trabalho de prevenção.

Antes da análise dos dados, é importante lembrar que o POP estabelece condutas a serem adotadas pelos policiais, ponderando cada procedimento na possibilidade de o abordado reagir com o uso de arma de fogo, porque essa é a situação de maior risco para o policial. Entretanto, este é um fato raro.

Existe uma circunstância que o POP não dá conta de orientar, em razão da imprevisibilidade do comportamento humano e que

representa uma das maiores dificuldades para o policial: a situação em que o abordado não reage usando arma de fogo, mas não obedece às determinações do policial.

É muito comum, por exemplo, as pessoas abordadas descerem do veículo querendo apresentar os documentos, ou anunciando quem são, a fim de que o policial *saiba com quem está falando*. Como o objetivo do POP é padronizar os procedimentos, não há diferença na conduta do policial em razão da posição social do abordado. Todas as pessoas abordadas devem receber o mesmo tratamento.

No que diz respeito a situações como essas, o abordado terá a oportunidade de apresentar seus documentos, mas isso só será feito após a revista. A abordagem é um encontro conduzido pelo policial. A tentativa do abordado em alterar o curso dos procedimentos impele o policial a tomar decisões para mantê-lo.

Toda vez que isso ocorre, a suspeita do policial sobre a atitude do abordado tende a aumentar. As opções de escolha do policial para retomar o curso da ação ficam dentro de uma área cinzenta, pois ele pode estar diante de um não-infrator que se recusa a ser revistado e afronta, em alguma medida, a autoridade policial; ou perante um infrator que busca assumir o controle, o que pode ser fatal.

Neste sentido, nossa hipótese é que atuar em acordo com os fundamentos da ação policial diminui a probabilidade de práticas abusivas.

Indicar o lugar com a arma para que o abordado se posicione para ser revistado e/ou

Tabela 5
Condutas nas abordagens relacionadas à prática abusiva

Município de São Paulo – jul./ago. 2006-fev./mar. 2007

Condutas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Apontou a arma para indicar o lugar				
GC	15	22,4	15	27,8
GT	4	13,3	2	8,0
Conduziu o abordado por contato físico				
GC	9	13,4	3	5,6
GT	1	3,3	3	12,0

Elaboração própria. Fonte: Observação Social Sistemática (OSS) do trabalho policial, realizada nos meses de julho a agosto de 2006 e de fevereiro a março de 2007, na cidade de São Paulo.

conduzi-lo por algum contato físico, independente de emprego de força física, são comportamentos que contrariam os fundamentos da ação policial. Estas condutas já eram previstas e foram reforçadas pelo POP.

A principal inferência dos dados da Tabela 5 é a baixa frequência com que o grupo adotou essas condutas não recomendadas pelo POP. Este é o fator positivo dessa dimensão.

Quanto às variações, o número de casos observados é muito pequeno, entretanto, demonstram que, no grupo treinado, diminuiu o percentual de vezes em que se apontou a arma para indicar o lugar, mas aumentou a condução do abordado por contato físico.

Dimensão 4: prevenção ao crime

A qualidade da abordagem está diretamente relacionada à prevenção do crime. Quanto mais a conduta policial se aproxima dos procedimentos padronizados, maior é a probabilidade

de de localizar uma arma ilegal que poderá ser usada na prática de crime, ou alguma quantidade de entorpecente que poderá ser comercializada, por exemplo.

A busca pessoal é a oportunidade em que o policial pode localizar algum objeto ilícito. Assim, é importante que o encarregado da busca percorra com a mão todas as partes do corpo da pessoa abordada. Depois de terminada a busca, se persistir a suspeita, o policial ainda pode realizar a busca minuciosa, em que o abordado retira toda a roupa, em lugar privado. Não é fora do comum localizar drogas introduzidas na região genital feminina. Essa conduta também foi reforçada pelo POP.

Embora a incidência desse indicador seja baixa, os dados demonstram que o grupo treinado passou a usar essa conduta na 2ª fase, o que representa mudança positiva, enquanto o grupo de controle diminuiu a frequência do uso.

Tabela 6
Condutas nas abordagens relacionadas à prevenção ao crime

Município de São Paulo – jul./ago. 2006-fev./mar. 2007

Condutas observadas	1ª fase		2ª fase	
	N. absoluto	%	N. absoluto	%
Uso sequência lógica na busca pessoal				
GC	7	10,0	1	6,8
GT	0	0,0	4	13,3

Elaboração própria. Fonte: Observação Social Sistemática (OSS) do trabalho policial, realizada nos meses de julho a agosto de 2006 e de fevereiro a março de 2007, na cidade de São Paulo.

Conclusão dos resultados

A análise apresentada neste artigo selecionou nove condutas observadas e as distribuiu em quatro dimensões.

O resultado esperado era de que o comportamento do grupo em estudo tivesse uma mudança positiva depois do treinamento e que o percentual de melhora estivesse em patamar superior ao do grupo de controle, que não recebeu treinamento. Apenas três condutas atingiram esse parâmetro desejado: *expor a arma durante a busca pessoal; apontar a arma para indicar o lugar; e usar sequência lógica na busca pessoal.*

Outras cinco condutas não apresentaram mudança positiva pelo grupo treinado na segunda fase: *entrelaçar os dedos na nuca; acenar na despedida; expor o parceiro na linha de tiro; não obedecer ao comando verbal do policial; e gesticular para indicar o lugar.* Além disso, a frequência de uso do comportamento esperado ficou abaixo de 30%.

Por fim, a conduta *conduzir o abordado por contato físico* apresentou evolução negativa, mas o número de casos observados foi muito pequeno.

Outro dado que representa o uso raro ou quase nenhum uso da conduta orientada pelo POP refere-se à posição da arma.

O uso da arma na posição sul é uma *inovação* que, como demonstra a Tabela 7, ainda não foi assimilada no comportamento do policial. A primeira coluna à esquerda representa os quatro policiais que atuavam durante as operações, sendo o P1 o sargento PM e os outros, cabos e soldados PM. Essa posição deve ser usada por todos os policiais em algum momento da abordagem à pessoa em atitude suspeita.

A guarda baixa é uma posição em que o policial empunha a arma com o braço estendido e apontado para o solo. Na posição sul, a mão que empunha a arma fica na altura do peito e o cano apontado para o solo, com os cotovelos flexionados, enquanto a outra mão estendida pode ser colocada em cima ou embaixo da arma. Não existe proibição expressa de uso da primeira, mas sim orientação para usar a outra.

Usar a arma de fogo na posição de guarda baixa pode aumentar a exposição do policial

Tabela 7
Condutas nas abordagens relacionadas à posição da arma

Município de São Paulo – jul./ago. 2006-fev./mar. 2007

	Grupos	Guarda Baixa				Posição Sul			
		1ª fase		2ª fase		1ª fase		2ª fase	
		N. absoluto	%	N. absoluto	%	N. absoluto	%	N. absoluto	%
P1	GC	19	26,0	6	10,5	1	1,4	0	0,0
	GT	22	62,9	7	23,3	0	0,0	4	13,3
P2	GC	34	46,6	18	31,6	1	1,4	0	0,0
	GT	13	37,1	5	16,7	0	0,0	0	0,0
P3	GC	27	37,0	10	17,5	0	0,0	0	0,0
	GT	12	34,3	4	13,3	0	0,0	1	3,3
P4	GC	8	11,0	5	8,8	2	2,7	1	1,8
	GT	9	25,7	8	26,7	0	0,0	0	0,0

Elaboração própria. Fonte: Observação Social Sistemática (OSS) do trabalho policial, realizada nos meses de julho a agosto de 2006 e de fevereiro a março de 2007, na cidade de São Paulo.

ao risco, pois requer maior tempo de resposta para reação, quando necessário.

Em suma, a análise da evolução do grupo treinado, da primeira para a segunda fase, demonstra que as mudanças positivas percebidas não foram significantes e grande parte das condutas analisadas não apresentou mudança positiva, mostrando que o treinamento aplicado nesse experimento não atingiu o resultado esperado. Entretanto isso não inviabiliza a hipótese de que o treinamento aproxima o comportamento policial ao padrão institucionalizado pela organização.

Mesmo diante desse resultado, pode-se afirmar que o treinamento importa. O que se constata é que programas tradicionais de treinamento, ou seja, aqueles que têm como foco central a persuasão verbal não são suficientes para gerar as mudanças de comportamento desejadas. É necessário desenvolver programas alternativos, capazes de influenciar a mudança. “A influência

exige muito mais do que a combinação certa de palavras” (PATTERSON et al., 2008, p.5).

Como treinar para gerar mudanças desejadas?

Não são apenas os administradores policiais que buscam a resposta para essa pergunta. Este é um tema de interesse de qualquer área que pretende gerar algum tipo de mudança no comportamento individual, cujos resultados possam repercutir, positivamente, no grupo ou na organização. Em razão disso, nas últimas cinco décadas, alguns estudiosos e profissionais da ciência do comportamento vêm se dedicando ao tema.

No livro *As leis da influência*, Patterson e colaboradores (2008) apresentam uma gama de estratégias bem-sucedidas, que conseguiram exercer influência sobre as pessoas. “A descoberta extraordinária da maioria dos gênios da influência é que grande parte da influência é gerada a partir do foco em apenas alguns *com-*

portamentos vitais” (PATTERSON et al., 2008, p. 23). O grande desafio é identificá-los.

Se forem considerados apenas os resultados da observação direta do trabalho policial, poder-se-ia afirmar que o grupo não assimilou o POP, ou seja, não aprendeu com o treinamento. Entretanto isso não é verdade.

Além da observação direta, ambos os grupos foram submetidos a uma prova teórica, após o treinamento, que reuniu questões relacionadas aos conhecimentos transmitidos. Os resultados indicam que os policiais treinados demonstraram um grau de conhecimento do POP superior ao daqueles que não foram treinados.

O grupo de controle obteve uma nota média de 4,6 de 10 pontos possíveis, enquanto o grupo treinado atingiu 7,1. Deste, apenas dois policiais entre os doze alcançaram nota abaixo de 5, enquanto no grupo sem treinamento apenas quatro tiveram nota superior a 5. Esse resultado indica que o treinamento teve efeito positivo no aspecto formal do desempenho da atividade policial.

Também foi aferida a opinião dos policiais a respeito do treinamento. O resultado da pesquisa demonstrou elevado grau de satisfação quanto à contribuição do treinamento ao desempenho das atividades operacionais (80%);²² o grupo foi unânime em avaliar o alto nível de eficiência do instrutor, mas a maioria de seus integrantes (80%) acha que o tempo de treinamento ainda não é o suficiente e eles não se sentem seguros em executar todas as ações com satisfação (60%).

Diante desses resultados é possível questionar: se o treinamento foi bem avaliado, se o instrutor foi competente, se os policiais assimilaram o conhecimento, por que o percentual de uso das condutas esperadas não evoluiu no padrão desejado? O insucesso do treinamento pode ser explicado pelo seu modelo.

Para o administrador que tenta dar incentivo e não atinge o sucesso, a atitude mais provável é a de que ele pare de tentar persuadir por palavras e comece a criticar, ou deixe de incentivar e passe a fazer ameaças (PATTERSON et al., 2008). Mas ao contrário do que parece, esta pode ser considerada uma janela de oportunidade para implementação de estratégias alternativas que visem a mudança de comportamento dos policiais.

A pesquisa de satisfação aplicada fornece uma pista: os policiais treinados ainda não se sentem seguros e querem mais tempo de treinamento. A saída recomendada por Patterson et al. (2008) é tentar algo novo.

O foco nos fundamentos da ação policial, padronizados pelo POP, deve ser mantido, pois esta é uma forma de tratar um problema antes do dano. Os tratamentos pós-fato dos problemas resultantes do desempenho policial, como já mencionado anteriormente, resumem-se a algum tipo de sanção ao policial, ou, ainda, a algum dano físico, como lesão e até mesmo a morte do policial.

Na verdade, sabemos qual o comportamento que esperamos que o policial adote durante a abordagem; ele está descrito no POP. No entanto, ainda não conhecemos as estratégias

que devemos adotar para influenciá-lo, já que o método de treinamento aplicado não alcançou o resultado desejado.

É justamente nessas circunstâncias que Patterson et al. (2008) orientam a identificar comportamentos vitais. Neste caso, os comportamentos vitais relativos aos policiais podem estar relacionados ao “código das ruas”, compartilhado apenas pelos policiais que executam o policiamento, mas não por aqueles que gerenciam o policiamento.

O argumento de Lipsky (1980) corrobora essa ideia quando afirma que os gerentes e executantes do policiamento têm interesse em atingir resultados diferentes. Os primeiros querem alcançar resultados consistentes com os objetivos da organização, enquanto os outros pretendem desempenhar seu trabalho de forma a conseguir seus próprios interesses.

Isso não quer dizer que o policial da ponta da linha atue contra a organização, mas sim que ele pode desenvolver mecanismos contrários aos da política interna, porém, básicos para sua sobrevivência, ao menos do ponto de vista deles. E isso está estritamente relacionado ao “código das ruas”. Identificar e inverter esses comportamentos pode contribuir para mudar muitas outras condutas.

Nesse sentido, os próximos desafios de pesquisa passam a ser: identificar comportamentos vitais dos policiais; e descobrir ações de alta alavancagem que conduzam aos resultados desejados. O estudo levará em conta algumas novas experiências que têm sido implementadas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo,

que vão além do modelo tradicional de treinamento aplicado nesta pesquisa.

Considerações finais

Este estudo apresenta um novo instrumento de medida do desempenho policial, com a finalidade de avaliar as ações policiais rotineiras, que representam a grande parcela da interação com o público.

Nesse sentido, explora os fundamentos das ações operacionais, que foram desenvolvidos para produzir um padrão de resposta que proteja o policial, assegure os direitos dos cidadãos e previna o crime. Embora esta seja a primeira vez que a metodologia é aplicada no Brasil para avaliar o trabalho policial, pode-se afirmar que trata-se de um recurso que permite aferir o desempenho real e cria uma medida direta dos principais fundamentos operacionais. A metodologia desenvolvida ainda pode ser replicada em qualquer outro local, fora do Estado de São Paulo, inclusive em outros países.

Além de testar o método, o estudo testa a hipótese do efeito do treinamento no desempenho policial durante a abordagem. O objetivo foi verificar se a difusão do novo conhecimento (POP), feita por meio de um programa de treinamento, foi eficaz a ponto de influenciar a mudança de comportamento dos policiais que atuam no policiamento.

A qualidade dos POP não foi objeto de estudo. A pesquisa parte do pressuposto de que a simples existência de um arcabouço de procedimentos padronizados representa algo positivo. Entretanto, o sucesso será completo na medida em que esses procedimentos forem ope-

racionalizados. O teste de hipótese demonstra que o treinamento aplicado nesta pesquisa não alcançou o resultado desejado.

A conclusão é que esse resultado tem relação direta com o modelo de treinamento selecionado, cujo foco foi a persuasão ver-

bal. Também concluímos que os policiais são plenamente capazes de assimilar o conhecimento produzido pela instituição. O investimento a ser feito reside no esforço em buscar um modelo alternativo de treinamento, capaz de influenciar a mudança de comportamento.

1. Agradeço ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a Melissa Pimenta pela contribuição na codificação dos dados dessa pesquisa.
2. Esse estudo foca o desempenho operacional da Polícia Militar, em razão da sua competência de realizar o policiamento ostensivo e de sua missão de preservação da ordem pública.
3. Policiamento ostensivo é caracterizado pelo uso de uniforme, viatura e equipamentos (como o cassetete ou tonfa, arma de fogo, rádio comunicador, entre outros), permitindo que o policial seja facilmente identificado e localizado por qualquer pessoa.
4. A Observação Social Sistemática – OSS é uma técnica de observação que tem sido empregada em várias modalidades de pesquisa sobre o crime (SAMPSON; RAUDENBUSH, 1999) e sobre o trabalho policial (REISS, 1971), em outros países.
5. A pesquisa foi feita pelo National Center for Crime and Justice Statistics Information Days e organizada pelo Australian Bureau of Statistics, aplicada a policiais da South Australia Police (Sapol). O período do survey foi de aproximadamente uma ou duas semanas de duração. Os resultados apresentados referem-se aos dados coletados em outubro de 1997 e fevereiro de 1999, em que foram entrevistados 85% dos policiais integrantes do Sapol.
6. Por medidas objetivas de produtividade (output) entende-se o número de despachos de viaturas para o atendimento de ocorrências; por medidas objetivas de resultados (outcome), o número de redução de crimes como resultado da intervenção policial; por medidas subjetivas de resultados, a taxa de residentes que consideram o trabalho da polícia “bom” ou “excelente”.
7. As 12 medidas de desempenho selecionadas são: percentual da taxa de residentes que consideram o desempenho policial “bom” ou “excelente”; número de chamadas ao serviço de emergência que resultaram em despacho de viatura; taxa de pessoas liberadas; taxa de crimes; taxa de vitimização; quilômetros percorridos durante o policiamento, por policial; percentual de residentes que consideram a polícia justa e educada; número de investigação policial conduzidas por ano; tempo de resposta; percentual de residentes que se sentem seguros; número de prisões, por policial; número de despachos de viaturas, por policial.
8. Albert Reiss (1971) foi o primeiro a empregar esta técnica, em 1968, para estudar o uso da força excessiva pela polícia de Boston, nos encontros com o público.
9. A OSS registrada em vídeo foi empregada por Sampson e Raudenbush (1999) em Chicago, no Project Human Development in Chicago Neighborhoods – PHDCN, para estudar o impacto das características do bairro no desenvolvimento dos jovens, em especial as variáveis relacionadas ao crime e à violência.
10. Para fins desse estudo, as imagens foram codificadas por apenas um observador, não-policial. O teste de confiabilidade será feito posteriormente e apresentado em tese de doutorado, em curso no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
11. Os POP de abordagem foram criados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo em 2002 e, como parte de um processo de qualidade, têm sido revisados periodicamente.
12. Não houve intenção de excluir as mulheres policiais, apenas respeitou-se a formação original dos grupos ou pelotões.
13. Cada grupo era formado por um sargento PM e 11 cabos PM e ou soldados PM.
14. Companhia que fica na periferia da Zona Norte da cidade de São Paulo e concentra elevado número de homicídios.
15. Embora essa afirmação tenha sido publicada em 1976, os poucos estudos que o sucederam não indicam mudanças nesse contexto.
16. A Instrução Continuada de Comando (ICC) é uma das mais recentes estratégias da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que padroniza a instrução de assuntos relevantes, como o uso de algemas, estatuto da criança e do adolescente, uso da arma de fogo, entre outros. Antes de iniciar o serviço, os policiais têm oportunidade de atualizar o conhecimento e expor suas experiências.
17. Os Comandos Regionais também desenvolvem outras estratégias de treinamento, como o Comando de Policiamento da Área Centro da cidade de São Paulo, que desenvolve programa de treinamento em serviço, aplicado a todos os patrulheiros. Uma novidade desse programa é a capacidade de mensurar o desempenho dos policiais em relação aos fundamentos da ação policial, método derivado do instrumento aplicado nesta pesquisa.
18. O CCFO oferece treinamento de POP a todo o efetivo da Polícia Militar do Estado de São Paulo e grande parte dos instrutores participou da criação desses procedimentos.
19. Falsificação da placa em que se utilizam os mesmos caracteres de um veículo similar.
20. Existe registro de outras situações em que o abordado está desarmado e reage tentando tirar a arma do policial, como ocorreu em novembro de 2008, na região central da cidade de São Paulo, quando dois policiais abordaram um homem que estava dirigindo um carro roubado. Nessa ocasião, os policiais saíram ilesos e prenderam o criminoso.
21. O policial que faz a revista deve posicionar um pé na frente e outro atrás, para buscar o equilíbrio diante de uma reação. O pé atrás é o do lado do corpo em que está seu coldre.
22. Resposta à pergunta: “A que nível o treinamento respondeu aos seus objetivos operacionais?” O resultado de 80% refere-se à soma das respostas “Muito Bom” (50%) e “Bom” (30%).

Referências bibliográficas

- CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Trad. de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CANO, I. **The use of lethal force by police in Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Iser, 1997.
- CARDIA, N. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Revista Tempo Social**, São Paulo, nº 9(1), p. 249-265, maio de 1997.
- DADDS, V.; SCHEIDE, T. **Police performance and activity measurement**. Australian Institute of Criminology, 2000.
- DRAKE, L. M.; SIMPER, R. The measurement police force efficiency: an assessment of U.K. home office policy. **Contemporary Economic Policy**, v. 23, n. 4, p. 465-482, 2005.
- GOLDSTEIN, H. **Policinando uma sociedade livre**. Trad. Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 1976 (Série Polícia e Sociedade, 9).
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- MESQUITA, P. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRYNSPAN, M. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MOORE, M. H.; BRAGA, A. **The "bottom line" of policing**: what citizens should value (and measure!) in police performance. United States of America, Police Executive Research Forum, 2003.
- _____. **Police performance measurement**: a normative framework. Criminal Justice Ethics, 2004.
- PATTERSON, K. et al. **As leis da influência**: descubra o poder de mudar tudo. Tradução de Márcia Nascentes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- PINC, T. Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 2., 2007.
- PINHEIRO, P. S. et al. Violência fatal: conflitos policiais em SP (81-89). **Revista da USP**, São Paulo, n. 9, p. 95-112, 1991.
- PROENÇA Jr., D. Conceitos, métricas e metodologia da avaliação do desempenho policial em operações especiais. **Relatório de Pesquisa resultante do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal**. Distrito Federal, 2006.
- REISS, A. J. Systematic observation of natural phenomena, **Sociological Methodology**, v. 3, p. 3-33, 1971.
- SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods. **The American Journal of Sociology**, v. 105, n. 3, p. 603-651, 1999.
- WANG, X.; VARDALIS, J. J.; COHN, E. G. Testing a typology of police performance measures: an empirical study of police services. **Criminal Justice Police Review**. v. 11, n. 1, p. 63-83, 2000.

Desempenho policial: treinamento importa?

Tânia Pinc

Resumen

El ejercicio policial: ¿importa la instrucción?

Este estudio pone a prueba el impacto de la instrucción en el ejercicio policial, utilizando una nueva metodología de medición. Los resultados muestran una medida real de los fundamentos de la acción policial operados en las actividades cotidianas. Los datos fueron recogidos en un experimento controlado, que seleccionó a 24 policías militares, de la ciudad de São Paulo. Los policías fueron observados haciendo controles, por medio de la observación social sistemática, una técnica de observación directa, no participante. La muestra reunió 199 controles policiales, recogidos en dos etapas: julio y agosto de 2006 y febrero y marzo de 2007. Antes de la segunda etapa, 50% de los policías recibieron 60 horas de instrucción.

Palabras Llave: Policía. Instrucción policial. Ejercicio policial. Control policial. Observación social sistemática.

Abstract

Police performance: does training matter?

The present study assessed the impact of training on police performance based on a novel measurement methodology. The results revealed a true measure of the key principles of police work deployed on a typical tour of duty. Data was gathered through a controlled study involving 24 military police officers from the city of São Paulo. Police officers were observed during encounters by means of systematic social observation, a direct, non-participant observation technique. The sample pooled the results of 199 police engagements which were collected during two separate phases: July and August 2006, and February and March 2007. Prior to the second phase, 50% of the police officers underwent 60 hours of training.

Keywords: Police. Police training. Police performance. Police encounters. Systematic social observation.

Data de recebimento: 16/02/09

Data de aprovação: 25/02/09

Os jovens em Portugal e a Polícia de Segurança Pública (PSP) – Um policiamento orientado para a cidadania: o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp)

Kelly de Freitas Souza Cezário

Kelly de Freitas Souza Cezário é oficial da Polícia Militar do Distrito Federal, graduada em Pedagogia e especialista em Segurança Pública e Cidadania. ✉ fkellys@gmail.com

Resumo

O presente artigo é resultado de pesquisa realizada em Portugal, na Polícia de Segurança Pública (PSP), sobre a relação entre policiais e jovens na perspectiva do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp), implantado em 2006, envolvendo as ações das Equipes do Programa Escola Segura (Epes) e as Equipes de Apoio à Vítima (Epav). A abordagem engloba as concepções do modelo de polícia comunitária, que em Portugal foi chamado de policiamento de proximidade. O emprego desse modelo, mais do que uma filosofia de trabalho policial, indica a atuação de uma polícia que deu o primeiro passo em direção aos anseios de segurança da comunidade, na busca de melhores formas de relacionamento com os jovens, em prol de uma educação cidadã pautada no diálogo, na informação e no envolvimento de outros atores sociais.

Palavras-Chave

Polícia de proximidade. Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp). Jovens em Portugal.

O presente artigo traz uma abordagem da pesquisa intitulada Práticas da Polícia de Segurança Pública (PSP) Dirigidas à Juventude em Portugal e sua Contribuição para as Instituições Policiais no Brasil, realizada em Portugal, como resultado de bolsa concedida pelo Programa de Bolsas Paulo Mesquita, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com a Polícia Militar do Distrito Federal.

Em 2007, num trabalho acadêmico desenvolvido numa escola pública do Distrito Federal,¹ sobre a relação entre polícia e jovens, teve-se a impressão, diante dos relatos dos jovens, de que eles, embora conhecessem o trabalho policial realizado nas escolas e até mesmo alguns programas especiais, como o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd), sua relação com a polícia estava deteriorada por inúmeras situações controversas, tais como abordagens violentas, denúncias de comportamentos inadequados de policiais em público, corrupção, maus tratos, entre outras.

Diante dessas impressões e na busca por vivenciar essa relação em contextos distintos, pretendia-se, em Portugal, conhecer as formas de relacionamento entre polícia e juventude, bem como as práticas de uma polícia cidadã e promotora de relações pautadas em valores democráticos, levantando questões sobre a forma de pensar de seus agentes e como estariam lidando com suas contradições. Esses indica-

dores poderiam auxiliar na construção de uma cultura de policiamento pró-ativa e eficaz, em contribuição não somente aos jovens, mas à sociedade brasileira em geral.

Como objeto desses estudos, recorreu-se à polícia portuguesa, especificamente à Polícia de Segurança Pública (PSP), uma polícia civil nacional, com competências de segurança pública, ordem pública e investigação criminal, com atuação nos centros urbanos,² facilitando assim a observação quanto à temática.

Nesse contexto, focou-se a pesquisa no Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp), que engloba as ações do *policiamento de proximidade*, envolvendo as equipes do Programa Escola Segura (Epes) e as Equipes de Apoio à Vítima (Epav).

Na primeira parte deste artigo, busca-se contextualizar o leitor por meio de uma abordagem do policiamento comunitário e *policiamento de proximidade*. Em seguida, passa-se aos aspectos metodológicos do trabalho de investigação e aos seus resultados, segundo os relatos dos atores envolvidos, encerrando-se com algumas considerações.

Policiamento comunitário e *policiamento de proximidade*

Sabe-se que a solução para os problemas de segurança em todos os países está assentada em

uma conjuntura que não diz respeito somente às forças de segurança e, como tal, seria difícil que coubesse apenas às polícias a competência nessa matéria. Nesse sentido, a polícia, como braço armado do Estado, tem buscado novas alternativas para o trato com a sociedade em geral, com base numa aproximação da comunidade, chamada, em Portugal, de *policiaemento de proximidade*, com aspectos semelhantes ao policiamento comunitário.

O modelo de policiamento comunitário possui diferentes designações em vários países. Para os ingleses, americanos e canadenses é chamado de *community policing*, já para os franceses e belgas, é denominado de *police de proximité*, mais adotado nos países da Europa (apud OLIVEIRA, 2006, p. 115).³

Bayley e Skolnick dão sentido ao policiamento comunitário não apenas como uma forma de policiar, mas sobretudo como uma maneira eficiente de gerir a prevenção com eficiência organizacional, em que cabe à polícia o primeiro passo rumo à comunidade. Os autores destacam quatro fatores importantes para que, de fato, se possa falar em policiamento comunitário: organizar a prevenção do crime com base na comunidade; reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; aumentar a responsabilização das comunidades locais; e descentralizar o comando (BAYLEY; SKOLNICK, 2006, p. 19).

O Canadá emprega o policiamento comunitário com o nome de “polícia de bairro”, sob cinco pilares importantes: resolução de problemas; responsabilidade geográfica; ser-

viço à comunidade, na perspectiva da imagem; e valorização profissional (IGAI, 1998, p. 113). A observação a esses itens pela polícia transformou a realidade de algumas comunidades canadenses onde a proposta foi aplicada com benefícios tanto para a polícia, que atingiu maior capacidade de intervenção pró-ativa, quanto para a comunidade, que, mais satisfeita, passou a cooperar mais nos assuntos de segurança.

Em linhas genéricas, no *policiaemento de proximidade*, o policial, por conhecer a realidade local, vive e sente os problemas da comunidade, sendo capaz de promover a criação de uma rede de parcerias, de cooperação envolvendo polícia, população e instituições sociais (OLIVEIRA, 2006, p. 116).

Para José Manuel Silva Viegas,⁴ a conjuntura sobre segurança em Portugal já indica uma nova mentalidade, em oposição à ideia tradicional da defesa do Estado, em que a sociedade civil passa a ter um importante papel. Contudo, para ele, cabe à polícia a iniciativa do primeiro passo nesse processo de mudança nas relações policiamento-cidadão, num esforço permanente de formação técnica e humana, dentro de uma perspectiva de um estado democrático de direitos, baseado nos direitos humanos e na promoção da cidadania (IGAI, 1998, p.191, 194).

Recursos metodológicos

Os trabalhos se desenvolveram numa abordagem qualitativa, por meio de duas perspectivas: entrevistas com os chefes de polícia, que deram relatos sobre a fundamentação do *policiaemento de proximidade* dentro de um modelo integrado (Pipp), suas várias fases de desenvol-

vimento e sua aplicação em território nacional, bem como os aspectos positivos e os desafios para o futuro; e aplicação de questionários e observações *in loco* da atividade policial, procurando analisar o discurso dos *policiais de proximidade* (integrantes das equipes do Programa Escola Segura – Epes e de Apoio à Vítima – Epav), que falaram de suas vivências em contato com os jovens.

Para levantar informações sobre a estrutura do Pipp, foi realizada entrevista parcialmente estruturada com os chefes de polícia, em que as questões se adaptavam à experiência de cada entrevistado. Segundo o perfil do grupo, o tempo de serviço, na época, era de 11 a 21 anos de atividade policial no exercício de funções de coordenação e supervisão e de docência e orientação de conteúdos sobre o Pipp. Dos cinco policiais entrevistados, três fizeram parte do grupo de trabalho que construiu o projeto-piloto do Pipp.⁵ No que diz respeito ao nível de instrução, todos afirmaram possuir formação superior.

Aos *policiais de proximidade* dos locais visitados – Porto, São João da Madeira (Aveiro), Lisboa (área metropolitana), Vila Franca de Xira (região de Lisboa), Baixa da Banheira (Barreiro/Setubal),⁶ Beja e Faro, locais estes bem estruturados quanto ao *policciamento de proximidade* –, aplicou-se questionário com perguntas abertas, com duas partes distintas, caracterizando primeiramente o perfil dos respondentes e depois suas concepções sobre a temática polícia e juventude. Atingiu-se uma amostra de 107 respondentes, diante do total de 185 policiais de proximidade informados,⁷ representando um quantitativo considerável

para a análise das opiniões. Verificou-se baixa participação do efetivo feminino no Pipp, sendo de apenas 12,4% (23 de 185 policiais). Quanto ao perfil, os *policiais de proximidade* informaram tempo de serviço médio de 12 anos e idade média de 36 anos, sendo mais da metade (57) casados e, em geral, com 1 ou 2 filhos. Esses dados indicam um grupo maduro tanto na vivência pessoal quanto na experiência profissional.

Afim de dar significado às respostas dos questionários, recorreu-se à análise de conteúdos. Assim, os elementos significativos foram agrupados em categorias que puderam evidenciar as impressões e os valores dados à juventude portuguesa, bem como as formas de relacionamento desta diante da sociedade e da própria polícia, analisando-se: as concepções dos policiais sobre os jovens em Portugal e os jovens em conflito com a lei; a conduta perante a autoridade e o relacionamento polícia e jovens; as concepções sobre os jovens em relação a direitos e deveres; e as concepções sobre a formação profissional dos *policiais de proximidade*.

O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp)

De acordo com os relatos, pode-se caracterizar o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade como uma ação de polícia voltada mais para o trato com a comunidade e especificamente com os jovens, envolvendo as Equipes do Programa Escola Segura (Epes), num atendimento específico aos estabelecimentos de ensino e subjacências, e as Equipes de Apoio à Vítima (Epav), policiamento este realizado nas comunidades.

O Pipp foi implementado em território nacional português em 2006 e, portanto, ainda não houve tempo hábil para a formação de uma literatura que se possa utilizar como fonte bibliográfica para seu estudo. Com isso, o único recurso disponível no momento são os relatos dos policiais que participam desse programa, o que também possibilitou a construção do seu histórico.

Cada entrevistado relatou sua participação no desenvolvimento do Projeto Pipp, pontuando aspectos importantes, como o delineamento de uma doutrina policial baseada em conhecimentos teóricos e práticos sobre *policimento de proximidade*, a construção de uma formação específica para os *policiais de proximidade*, a apresentação de uma estrutura de coordenação e supervisão de suas atividades e a realização de avaliação por parte de uma instituição externa e, portanto, imparcial quanto aos resultados.⁸

A partir dos anos 1990, sob a influência das primeiras ideias surgidas na Europa e na América sobre um policiamento mais pró-ativo, e mais tarde em 2001, com as orientações do Conselho da União Europeia⁹ sobre a “necessidade de abordar a prevenção da criminalidade num quadro multidisciplinar e de parceria”, o Ministério da Administração Interna (MAI), órgão gerenciador da Segurança Pública em Portugal, criou e incrementou inúmeros programas direcionados à população, como o Programa Escola Segura, o Programa Apoio 65 – Idosos em Segurança, o Programa Inovar e o Programa Comércio Seguro. Contudo, não havia uma doutrina que pautasse todas as ações desses programas, cuja condução ficava a mercê dos comandos em todo o país.

Conforme avaliação do grupo de trabalho formado naquela época, optou-se por manter o Programa Escola Segura, que permaneceu numa atuação junto aos estabelecimentos de ensino, sendo que o trabalho das Equipes do Programa Escola Segura (Epes) apenas se adequou e se aperfeiçoou em termos de procedimentos.

O policiamento nas escolas ocorre dentro de uma vertente operacional e também pedagógica. Os objetivos do programa tendem a promover uma cultura de segurança nas escolas, além de fomentar o civismo e a cidadania, por meio das chamadas *ações de sensibilização* direcionadas a alunos e educadores em geral, envolvendo palestras, visitas às unidades policiais, demonstrações policiais e eventos desportivos, como os jogos de futebol, como meio de aproximação dos jovens não só da figura policial, mas também da própria instituição. Além do policiamento preventivo, as equipes não deixam de atuar em situações de crise ou em casos de cometimento de crimes ou violência por jovens. Diariamente, realiza-se acompanhamento de casos considerados problemáticos, levantando informações e fazendo os encaminhamentos necessários aos parceiros institucionais, principalmente à justiça e à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ).

Os demais programas mencionados foram agrupados em uma só vertente denominada Equipe de Apoio à Vítima (Epav), na qual os *policiais de proximidade* atuam no bairro, atendendo a todo tipo de público, como jovens, idosos, comerciantes, entre outros. Rotineiramente, eles realizam rondas a pé nas áreas comerciais e residenciais, atentos aos casos de violência doméstica, apoio às vítimas de crime e acom-

panhamento pós-vitimização, identificação de problemas de segurança no bairro e levantamento de informações que possam diminuir a criminalidade e o sentimento de insegurança.

Segundo o coordenador geral do Pipp (Departamento de Operações – Depop), subintendente Luís Elias (cf. entrevista, 24/10/08), a partir de um projeto-piloto, o policiamento de proximidade ganhou formato em Portugal¹⁰ e constituiu uma rede de parcerias entre a polícia e as instituições locais, estreitando os laços também com a comunidade. Para ele, o Pipp ajudou a polícia a administrar melhor o efetivo policial, pois os programas especiais da PSP levavam os “agentes a desenvolver só uma determinada função que acabava por ser uma má, implicar uma má racionalização dos recursos humanos”. A nova estratégia em agrupar os programas especiais, exceto o Programa Escola Segura, tornou os “elementos que temos mais úteis (...). Às vezes com o mesmo número conseguimos fazer melhor trabalho”. Essa ideia é reforçada pelo comissário Pedro Sousa: “às vezes com poucos policiais conseguimos resolver problemas que só com o aumento de policiais não é possível fazer” (cf. entrevista).

A coordenadora da área metropolitana de Lisboa, subcomissária Dantier, destacou a motivação como um importante fator de sucesso do Pipp, pois resulta uma melhor atuação da PSP, “faz com que todos estejam articulados; (...) faz com que os elementos estejam motivados” (cf. entrevista, 1ª Divisão Lisboa, 05/08/2008). Na avaliação sobre o Pipp, os *policiais de proximidade* demonstraram níveis de satisfação e de relacionamento mais elevados, o que é visto como um fator importante para

alcançar a eficácia na organização (Relatório SociNova, 2008, p. 10-14). Como consequência, na visão dos investigadores, os resultados indicaram maior “contacto, abertura e proximidade com a população”, embora ainda sejam necessários mais investimentos pela PSP. De forma semelhante, as entrevistas apontaram na mesma direção, em que “a população deseja e quer mais diálogo com a nossa polícia” (cf. entrevista, comissário Pedro Sousa), embora seja necessário continuar se avaliando, para ter “uma melhor noção efetivamente das verdadeiras mudanças” (cf. entrevista, subintendente Luis Elias).

Mesmo diante de tantas possibilidades, segundo os entrevistados, o Pipp também evidenciou, em estudo, a fragilidade da instituição policial em níveis externo e interno.

Em nível externo, para o subintendente Luís Elias e os oficiais das escolas de formação policial (oficiais e agentes), comissários Hugo Guinote (cf. entrevista, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna – ISCPSI, 24/04/2008) e Pedro Sousa (cf. entrevista, 22/07/08, Escola Prática de Polícia – EPP), é preciso que a polícia se preocupe mais com a questão do *marketing* com instituições importantes para o programa, como a mídia e os órgãos de comunicação social, pois, “por vezes, tratam tão mal os assuntos de polícia que acabam por ter uma influência muito grande na opinião que os cidadãos têm a cerca da polícia, porque por vezes passam informações erradas, deturpadas” (cf. entrevista, subintendente Luís Elias).

Em entrevista, o subintendente Luís Elias também pontuou as dificuldades internas,

primeiramente representadas pela resistência das autoridades policiais quanto à filosofia de um policiamento mais voltado à prevenção, em que alguns comandantes, apostando num policiamento tradicional e mais imediato, “apreendem um quilo ou dois de droga e toda gente fica contente e toda gente bate palmas”. Assim, em sua opinião, para o alcance de resultados mais consistentes, é necessário investir no “convencimento das hierarquias de médio e alto níveis da polícia”.

Em nível de execução, ou seja, nas ações de primeiro escalão, ainda há questões como os poucos recursos financeiros e efetivos policiais. A subcomissária Dantier (cf. entrevista) explica que, apesar de um dos objetivos do programa ser rentabilizar os recursos humanos disponíveis, há grande esforço para manter um efetivo mínimo de policiais atuando, em que pesem “muitas pressões... Nas esquadras¹¹ há poucos agentes. Precisam do pessoal para outras situações”; e resume: “É um trabalho que não aparece, não é visível”. Já para o supervisor local da 4ª Esquadra de Lisboa, subchefe João Dias (cf. entrevista, 29/07/08), não há recursos materiais suficientes, surgindo muitas dificuldades para desenvolver os projetos locais, o que compromete em muitas situações a atuação do Pipp.

No que se refere a uma qualificação profissional condizente para uma atuação mais próxima do cidadão, segundo informações do questionário, 83 *policiais de proximidade* informaram participar de seminários/palestras e atualizações sobre o serviço que desempenham, indicando que existe certa preocupação na aquisição de novos conhecimentos, embora, quando questionados sobre se recebiam da

instituição uma formação para atuar com os jovens, a maioria tenha respondido que não há uma formação específica e contínua, necessária para acompanhar o dinamismo dos jovens. Os entrevistados reforçaram a formação/especialização do Pipp como um dos objetivos da Direção Nacional para 2008, sendo este o caminho para envolver todos os integrantes da PSP, não sendo “possível ter o Pipp numa esquadra só com os elementos do Pipp sem os outros saberm o que é o Pipp” (cf. entrevista, comissário Pedro Sousa), e também “para estarem sensibilizados com os serviços dos colegas e não estarem... tipo... se é serviço... colocarem de lado” (cf. entrevista, subchefe João Dias).

A comissária Dantier (cf. entrevista) ressaltou que é imprescindível que todos os policiais que trabalham no Pipp sejam voluntários e tenham a mínima formação profissional para a atuação. Além de terem boas qualificações profissionais, os *policiais de proximidade* precisam conhecer as potencialidades da instituição policial e da comunidade. Em entrevista, o comissário Hugo Guinote reforçou que no Instituto os alunos oficiais aprendem que o *PIPP* “cumpre determinadas ferramentas táticas. Eles têm que aprender a utilizar todas as ferramentas táticas de um modelo integral¹² de policiamento”, que vão desde a prevenção, na base, até a reposição da ordem pública, em último nível. Assim, conhecendo profundamente a instituição policial, os procedimentos e as ferramentas disponibilizadas, o policial é capaz de se afastar de uma postura mais emocional em face dos problemas apresentados pela comunidade.

Para o subchefe João Dias (cf. entrevista), o serviço policial envolve uma série de ações que

nem sempre serão reconhecidas como propriamente policiais, ou seja, ligadas ao uso da força, como a “falta de um sinal, fazer uma abertura de porta porque uma senhora idosa esqueceu-se da chave”, e nessa gama de serviços que presta, segundo o subintendente Luís Elias, o policial pode assumir posições de outras instituições, envolvendo-se no chamado *complexo de Estocolmo*.¹³ Porém, para o subchefe João Dias, a maneira de se evitar o *assistencialismo*¹⁴ é “ter uma postura correta, qual é a nossa missão e relembrar os objetivos da nossa missão..., não fugir do que diz a lei”, indicando o caminho da legalidade e do profissionalismo.

Os jovens em Portugal e o policiamento de proximidade

A juventude em Portugal, assim como no Brasil (CAMARANO, 2006), tem enfrentado uma espécie de alongamento do processo de transição para a vida adulta. Há várias causas para isso, mas pode-se destacar o prolongamento das trajetórias escolares e as dificuldades para se engajar no mercado de trabalho como as mais importantes (PAIS, 1996). Por outro lado, essa mesma geração anseia pela fase adulta, deseja espaços de liberdade e está à procura de desafios e mais autonomia.

Em Portugal, há muitas pesquisas acadêmicas direcionadas aos jovens,¹⁵ mas não existem muitas que envolvem a temática polícia e jovens. Isso não quer dizer que tal discussão não exista, podendo estar embutida em outros rótulos, como o debate sobre etnias, multiculturalismo, tendo em vista ser um país de livre circulação.¹⁶

Segundo alguns especialistas (PIRES; PINHO, 2007), em Portugal houve uma fal-

ta de planejamento em relação à imigração. O país passou por três grandes fases. A primeira se deu com os imigrantes do continente africano, seguida por aqueles provenientes de países do leste europeu e, por fim, pelos brasileiros. No decorrer dos anos, a ausência de acompanhamento demográfico aliada à falta de políticas sociais (VALA, LIMA e LOPES, 2003) resultou no surgimento de bairros degradados e bairros sociais,¹⁷ enfim, de uma população marginalizada.

Para Pais (2005), as estruturas das cidades cooperam, em grande parte, para as diferenças sociais. A ordem da cidade, *polis*, não segue a da *urbs*, “que é o pulsar da cidade”, ou da “cidade praticada”. Assim, visualiza-se, por um lado, um governo que tenta colocar a *polis* em ordem e, de outro, um país que busca uma identidade social, política e econômica.

Assim, um dos resultados é a incidência de certa delinquência juvenil, que tem gerado grande desconforto para a sociedade portuguesa, representando fator de ampliação de sentimentos de insegurança da população em geral.

Segundo Manuel Dias (2001, p. 25-26), o cometimento de crimes pelos jovens é um fenômeno social que encontra suas causas “em factores de ordem orgânica e de ordem social, realçando-se a inadaptação, desde logo, familiar e social, dada a não integração do indivíduo na sociedade”.

Conforme os resultados dos questionários, os *policias de proximidade*, quando retratam os jovens de forma positiva, os descrevem como “respeitadores e educados, ativos e participa-

tivos, dinâmicos e expressivos, com objetivos, uma juventude pouco problemática”. Contudo, no geral, eles consideram os jovens “irresponsáveis, fúteis, prepotentes e super protegidos, com pouco interesse pelos estudos, sem melhor ocupação dos tempos livres, desprovidos de alguns valores morais essenciais, com dificuldades de integração na sociedade, sem otimismo quanto ao futuro, rebeldes, indisciplinados, sem civismo”.

Já no que se refere aos jovens em conflito com a lei, as respostas foram muito semelhantes, em que esses jovens foram descritos como “revoltados, agressivos, sem regras de comportamento, sem boa educação, nem formação cívica, carentes, absentistas [absenteísmo escolar], rebeldes, desafiadores, anti-sociais, inadaptados, egocêntricos, resistentes ao diálogo”, entre outros.

Nessa relação, quase num ciclo vicioso, os jovens problemáticos foram relacionados a famílias “de migrantes, da periferia das grandes cidades, famílias desestruturadas”, resultando em jovens frustrados, sem princípios morais e sociais, com carências afetivas e de acompanhamento familiar, sem oportunidade profissional e ocupacional, “sem projecto de vida”, gerando envolvimento com drogas e, conseqüentemente, com o crime.

Diante de tais concepções sobre jovens oriundos de *bairros sociais*, Pedro Bacelar de Vasconcelos¹⁸ (1998) ressalta a situação de “vulnerabilidade social” dessas populações, com dificuldades de inserção no mercado de trabalho e com baixa escolaridade. Tais condições acabam por justificar o afastamento de

direitos e dos poderes públicos, destacando-se também as forças de segurança.

Indicou-se, como causa para uma certa alienação social dos jovens, a falta de apoio à juventude, seja pela família, seja em razão da própria inabilidade da sociedade para lidar com suas especificidades. As respostas dos questionários apontam a família e a escola como instituições sociais que têm falhado em sua missão social e política. Essa falta de apoio, atrelada às questões de desemprego e ausência de oportunidades na sociedade portuguesa,¹⁹ foi indicada com bastante frequência, nos relatos contidos no questionário, como motivo para os desvios de comportamento de alguns jovens.

Para os respondentes dos questionários, os jovens são tanto vítimas como agressores.²⁰ Segundo dados do último Relatório do Programa Escola Segura 2007/2008,²¹ das ocorrências registradas oriundas de estabelecimentos de ensino ou circunvizinhança, em 74,37% os alunos são as próprias vítimas e em 66,20% eles são os suspeitos de casos de violência.

De acordo com informações dos questionários, os jovens agressores cometem os mais variados crimes: “incividades” (vandalismo) – tais como dano ao patrimônio público e particular –, furtos, roubos, consumo de droga e agressões, muitas vezes entre eles mesmos. Já os jovens vítimas estão mais vulneráveis à violência doméstica e ao fenômeno do *bullying*,²² muito presente no meio escolar. Essas evidências aparecem novamente nas estatísticas: no ano letivo de 2007/2008, houve um aumento de 18,4% de ocorrências criminais em relação a 2006/2007. As ofensas corporais representa-

ram 29,0% do total de delitos registrados nas áreas escolares (com destaque para o fenômeno do *bullying*), seguidas por furto (28,0%), ameaças/injúrias (11,0%) e roubo (10,0%), com decréscimo de 15,95 em comparação ao ano anterior. No que se refere à posse e ao uso de drogas, houve crescimento de 109,5%, verificando-se que, nos últimos anos, tem ocorrido aumento nas quantidades apreendidas, que é “facto que se poderá ficar a dever a uma maior pro-actividade por parte da PSP”. As drogas mais encontradas são o haxixe, seguido pela heroína e cocaína. As maiores taxas de ocorrência criminais foram registradas em Lisboa e Porto, onde há maior concentração de estabelecimentos escolares e população estudantil (Relatório Programa Escola Segura, 2008).

Segundo dados do Departamento de Operações (Depop) sobre criminalidade juvenil o subintendente Luís Elias diz existir uma “tendência de alguma diminuição do índice de violência, embora o número de queixas, o número de ocorrências seja maior”, indicando duas possibilidades: ou a violência está realmente aumentando, ou “as pessoas têm mais consciência dos seus direitos e que a polícia está aberta e disponível para receber queixas crime sobre essas matérias e dirigir-se mais a polícia”, cabendo diversas interpretações, em que deve ser realizada uma análise mais minuciosa.

Para atuar junto a esses indicativos, a polícia reconhece que não basta agir com a repressão. Segundo os entrevistados, a polícia procura antes de tudo acompanhar os jovens numa vertente mais pedagógica e multidisciplinar: “ora é acompanhado pelo pessoal que está só nas EPE... quando sai da escola, continuam a

ser alvo de uma atenção especial”, indicando a participação das Epavs (cf. entrevista, comissário Hugo Guinote, ISCPSP, 24/04/08).

Nesse sentido, os respondentes dos questionários destacam o perfil do profissional que atua com os jovens, num esforço pessoal, recorrendo a suas experiências de vida e à atualização profissional mais por interesse particular do que institucional. Algumas respostas indicaram um perfil profissional para se atuar junto aos jovens, expresso quase como um dom: “A formação dada nunca é a solicitante, mas as bases estão cá. Cada caso é um caso, e muito contam a experiência pessoal e a capacidade pessoal para falar e se relacionar com os jovens” (cf. questionário, *policial de proximidade*, Vila Franca de Xira).

Para o subintendente Luís Elias, a polícia tem adquirido um bom relacionamento com os jovens, tendo as equipes do Programa Escola Segura (Epes) um importante papel nesse sentido. Nas comunidades (Epav) também são desenvolvidas *ações de sensibilização* sobre diversos temas, bem como eventos sociais e esportivos, com destaque para os jogos de futebol. Segundo a subcomissária Dantier, a polícia busca integrar e acompanhar os jovens, promovendo ações que visam orientá-los e inculcar valores. Em sua visão, os jovens, a partir dos 12 anos, já estão formados, “desafiam mais a polícia do que nos ouve” e, por isso, é necessário que a polícia trabalhe de outras formas: “Temos que agir conforme eles querem. É mais as Epavs que lidam com os jovens mais velhos, que interagem nos centros de juventude, jogam futebol com eles, fazem passeios” (cf. entrevista).

De acordo com os questionários, os *políciais de proximidade* também afirmam ter uma boa relação com os jovens, com indicações de progressivo aumento da confiança com a polícia quando se leva em consideração o trabalho das *equipes de proximidade* (Escola Segura e Apoio à Vítima). Sob esse prisma, os jovens são respeitadores da autoridade pública, respeitam o trabalho da polícia, há um relacionamento aberto e muito próximo, principalmente em nível de prevenção, em que há maior conhecimento dos jovens sobre a polícia (destaque para o Programa Escola Segura), pois “só agora se está a assistir a uma abertura da instituição para a população” (cf. questionário, *policial de proximidade*, Vila Franca de Xira).

Nesse sentido, a polícia não marginaliza, preocupa-se em perceber as dificuldades, procura analisar e encaminhar os casos, o policial já é visto como *amigo* e, para alguns, o desafio é “tentar mostrar-lhes que a sociedade tem regras, todas as pessoas querem ser livres, viver em segurança e para que isso aconteça todos temos de ajudar, temos que ser cívicos, humanos” (cf. questionário, *policial de proximidade*, Beja).

Entretanto, eles afirmaram que se a análise sobre o comportamento dos jovens se der fora do contexto do policiamento de proximidade, os policiais percebem os jovens com grandes dificuldades diante das autoridades. Para eles há uma tendência para certa rebelião contra os pais, o sistema, incluindo a polícia e o ensino. Os jovens não entendem o trabalho dos policiais, os vendo como “aqueles que não os deixam transgredir”, pensam que a polícia está a “dar sempre sermão”. Os policiais pontuaram suas dificuldades profissionais em relação aos “escalões etários”, aos jo-

vens sob influência de “ambientes hostis, bairros carentes e deteriorados”.

As dificuldades da polícia com os jovens giram também em torno da formação de grupos juvenis, em que se fortalecem o sentimento de afronta às autoridades e sua autoimagem perante o grupo. Por outro lado, também indicam certa alienação dos jovens em função do uso das tecnologias (internet), o que gera isolamento do mundo real e cria outras possibilidades de transgressão. O envolvimento com as drogas aparece como um viés entre as duas possibilidades.

Quanto às concepções sobre os jovens em relação a direitos e deveres, os policiais consideram os direitos em Portugal adequados e suficientes para os jovens, mas, por outro lado, os deveres não são praticados por eles, “não possuem regras, não cumprem deveres (pouco interiorizados) e nenhuma pena recai sobre os mesmos”. Na opinião de um *policial de proximidade* de Beja, o “problema surge quando os direitos desvalorizam ou sobrepõem-se aos deveres, surgindo assim um conflito de valores que empobrecem o sentido de cidadania da própria sociedade” (cf. questionário), evidenciando a necessidade de um trabalho efetivo em termos de educação cidadã em que pesem os valores sociais e humanos.

Considerações finais

O trabalho desenvolvido pela PSP não pode ser reduzido à análise de dados, a quantidades de autuações e apreensões. Os resultados do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp) se revelarão numa análise mais detalhada, no cerne dos proble-

mas que diariamente a polícia lida, resolve ou ajuda a resolver.

Em linhas de constituição de uma doutrina e, porque não dizer, de uma nova cultura policial, é salutar que um programa seja construído aproveitando-se as experiências exitosas dos seus agentes, num trabalho conjunto, cooperativo, que envolve, ainda, os vários segmentos da polícia. De acordo com as observações, a partir do contato com policiais de norte a sul de Portugal, a fala tem somente uma essência: a clara evidência da existência de uma doutrina de policiamento preventivo bem delineado. O programa não é pensado apenas sob um prisma filosófico, atendendo àquilo que o cidadão sempre desejou dentro de sua comunidade: uma voz que o presente e busque resolver seus problemas.

Mesmo diante do sucesso do Pipp, por ser um projeto em andamento, ainda há um longo percurso e grandes desafios, internos e externos, a serem enfrentados. Atualmente, não existem *agentes de proximidade* em todas as esquadras da PSP, devido a várias dificuldades, como escassez de recursos humanos e falta de formação dos agentes Pipp, ou mesmo em função de entraves provocados por uma cultura policial ainda sob forte influência do uso da força. Ainda sofrendo as possíveis acusações de se incorrer no *assistencialismo*, os *policiais de proximidade* lutam diariamente em suas contradições e esbarram nas questões de poder e domínio, sobretudo carregando a responsabilidade de cumprir seu dever diante do serviço que prestam.

Sobre os jovens, pelas evidências da pesquisa, não seria diferente um relacionamento cheio de lacunas entre a polícia e os jovens em Portu-

gal. Ora há resultados satisfatórios, fruto de um trabalho intenso nas escolas e nas comunidades, ora se apresenta bastante desgastado, tendo como origem, principalmente, questões étnicas, sociais e econômicas. Ao que parece, contudo, a polícia faz o possível para mudar esse quadro de ausência de valores, exclusão e criminalidade entre os jovens, investindo em diálogo, informação e atitudes de aproximação.

O Pipp, como um programa integrado, nas vertentes das Equipes do Programa Escola Seguro (Epes) e das Equipes de Apoio à Vítima (Epav), se revela em atuações que se encontram e se complementam por meio de informações e ações policiais que nem sempre serão reconhecidas como funções de polícia.

Com o trabalho desenvolvido pelas Epes, observam-se as múltiplas possibilidades do policiamento escolar, em que o policial pode atuar ostensivamente, bem como se envolver com os jovens e os educadores, em atividades culturais, educativas, promotoras de direitos e também de deveres. O dinamismo proporcionado pela estrutura criada posiciona o policial como ator principal das ações, ou como coadjuvante, envolvendo outros atores sociais. Na atuação das Epavs, o policial, como agente do bairro, conhece os comportamentos da população e aumenta as possibilidades de intervenção junto aos jovens como vítimas e/ou agressores. Assim, a liberdade de atuação e a capacidade criativa dadas aos policiais são canalizadas para a promoção do bem-estar social, pela diminuição de crimes e sentimentos de insegurança.

Sabe-se que há outros itens que devem ser pensados em termos de política de jovens,

como as questões de formação e emprego. Contudo, o que compete à polícia não é levantar muros, mas sim criar mecanismos que promovam o diálogo e o respeito mútuo.

Assim, são necessárias mudanças nesse traço que ultrapassam questões de direito e justiça, pois vão além do fato de o jovem ser vítima ou agressor, incidindo sobre responsabilidades

sociais que devem ser promovidas numa ação conjunta em sociedade.

De fato, toda essa visão precisa passar por uma mudança de mentalidade das nossas autoridades, com repercussão sobre as polícias brasileiras em todas as linhas de ação e níveis hierárquicos, para que, então, seja possível a formulação de uma doutrina de prevenção.

1. Pesquisa intitulada *Polícia e Juventude: derrubando muros – Visões do policial na perspectiva da juventude*, de autoria de Kelly de Freitas Souza Cezário e Rodrigo Camargo Campos, como especialistas em Segurança Pública e Cidadania (UnB/Senasp).
2. *Lei de Organização e Funcionamento da PSP, aprovada pela Lei nº /99, de 21 de janeiro. Segundo Oliveira (2006), o sistema policial português é caracterizado por um sistema centralizado, plural e especializado. Para melhor compreensão, ver Monet (2006). Assim, há duas forças de segurança pública: a Polícia de Segurança Pública (civil, áreas urbanas) e a Guarda Nacional Republicana, GNR (militar, áreas rurais), além de dois serviços de segurança especializados, a Polícia Judiciária (PJ), responsável pelos crimes de maior potencial ofensivo, e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), responsável pela circulação e controle de estrangeiros. Para o referido autor, no caso da PSP e da GNR, nem sempre é adotado o critério da territorialidade para definir áreas de competência, a cargo em muitas situações por decisões políticas do que pela própria mobilidade social (OLIVEIRA, 2006, p.269).*
3. José Ferreira de Oliveira é intendente da PSP. Sobre a obra é importante destacar que o autor não faz distinção entre o modelo de policiamento de proximidade e o modelo comunitário. Embora haja algumas diferenças, não foi objetivo da pesquisa detalhar a teoria sobre os dois modelos, mas tão somente apresentar de maneira sucinta os aspectos similares por meio da prática da PSP. Ainda sobre a referida obra, o autor evoca a emergência de um modelo de policiamento de proximidade que só foi implementado após a publicação da mesma, com o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp).
4. Comandante geral da Guarda Nacional Republicana (GNR), em Seminário Internacional Direitos Humanos e Eficácia Policial. Lisboa, Portugal, 1998.
5. O grupo de trabalho formou-se a partir do Euro 2004 – Campeonato Europeu de Futebol sediado por Portugal –, sob a coordenação do Departamento de Operações da PSP (Depop), envolvendo ainda outros seguimentos da PSP: Departamento de Formação (DEPPFORM), Departamento de Informações Policiais (Depipol), Escola Prática de Polícia (EPP), voltada para a formação dos agentes, e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCP/ISI), dos oficiais e comandos metropolitanos, regionais e de polícia e equiparados.
6. Em 2006, como projeto-piloto, o Pipp envolveu apenas uma subunidade policial (esquadra) de cada local (Lisboa, Porto, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, mais as ilhas de Madeira e Açores). Vila Franca de Xira (Lisboa) e Baixa da Banheira (Barreiro/Setúbal) implementaram o Pipp no início de 2008, já na fase de expansão.
7. O formulário de caracterização de área foi aplicado nos locais visitados buscando o perfil da unidade policial como um todo, em que, de um efetivo de 1.877 policiais, 185 eram integrantes do Pipp.
8. A avaliação do Pipp foi desenvolvida pelo departamento de pesquisa da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa (SocioNova), considerada uma instituição acadêmica de renome no país (com experiências em pesquisa nacional, como, por exemplo, investigação sobre mulheres vítimas de violência doméstica), no período de dois anos, considerado pouco tempo para se avaliar o Pipp. Desenvolveu-se sob perspectiva quantitativa, por meio de questionários com perguntas fechadas, distribuídos a uma amostra da população, chamados clientes externos, e a outra, os policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP), os clientes internos. À população foram apresentadas questões sobre a percepção da comunidade em relação a criminalidade, sentimentos de insegurança e a maneira como caracterizava a presença policial, sobre os programas de policiamento de proximidade, etc. Aos agentes da PSP, buscou-se avaliar os níveis motivacionais do policial diante do trabalho e suas opiniões sobre a estrutura policial, como recursos humanos, meios materiais, etc. A amostra dos clientes externos foi de 1.800 pessoas escolhidas nos 18 locais previstos no projeto-piloto e a dos clientes internos foi de 100% do efetivo policial em cada esquadra, atingindo 83,3% (1.210 policiais), em 2006, e 82,7% (1.196 policiais), em 2007.
9. Atos adotados em aplicação do Título VI do Tratado da União Europeia, Decisão do Conselho, de 28 de maio de 2001, que cria uma Rede Europeia de prevenção da criminalidade.
10. Directiva Estratégica nº 10/2006, de 15 de maio, documento fornecido pelo Departamento de Operações da PSP (Depop).
11. Esquadras são subunidades policiais de área, que reunidas se constituem em Divisão, e depois em Comandos.

12. Directiva Estratégica nº 16/2006 sobre Modelo Integrado de Prevenção e Intervenção Policial em áreas problemáticas e em locais de maior incidência criminal ou de hostilidade para com as forças de segurança (DEPOP).
13. Complexo de Estocolmo, chamado de Síndrome de Estocolmo, é um estado psicológico particular desenvolvido por pessoas que são vítimas de sequestro, em que há uma identificação inconsciente entre a vítima e seu captor.
14. O assistencialismo em âmbito policial é caracterizado quando a polícia deixa de agir segundo suas competências de agência de segurança pública e assume o papel das instituições sociais.
15. Pesquisas desenvolvidas pelo Observatório Permanente da Juventude (OPJ), numa parceria entre o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e o Instituto Português da Juventude (IPJ), sob coordenação geral de José Machado Pais, sociólogo português e estudioso sobre juventude. Acesso em <http://www.opj.ics.ul.pt/index.html>.
16. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), entre a população de imigrantes, os grupos mais representados são os de Cabo Verde (15,2%), seguido pelo Brasil (13,9%), Ucrânia (8,5%) e Angola (7,6%), perfazendo um total de 45, 2% do total de estrangeiros de autorização de residência. A pirâmide etária para a população estrangeira em 2007 (INE:126) retrata uma população em idade ativa jovem, concentrada essencialmente entre os 20 e os 49 anos.
17. Bairros degradados são aqueles que se formam a partir da aglomeração indiscriminada de pessoas em determinada área, sem que haja infraestrutura básica. Os bairros sociais são resultado da ação do governo para realocar a população carente que tem problemas de moradia. Geralmente, são construídos prédios com baixo ou nenhum custo para os seus moradores.
18. Membro do Comitê Europeu contra o Racismo e Xenofobia, governador de Braga e professor catedrático na Universidade do Minho, em Seminário Internacional: Direitos Humanos e Eficácia Policial. Lisboa, Portugal, 1998.
19. Estudo realizado pelo Instituto Português da Juventude, intitulado A condição juvenil portuguesa na viragem do milênio – Um retrato longitudinal através de fontes estatísticas oficiais: 1990-2005, destaca a vulnerabilidade às situações de desemprego dos jovens entre 15 e 19 anos.
20. De acordo com o regime jurídico de Portugal, os jovens são acompanhados por duas leis que descrevem a ação distinta do Estado em relação aos jovens em risco e/ou em oposição à lei. A Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei nº 147/99, de 1 de setembro) prevê o acompanhamento de jovens postos em situação de risco até os 16 anos, quando ainda inimputáveis. Já quando se refere à situação de crime, a partir dos 16 anos, eles passam ao enquadramento da Lei Tutelar Educativa (Lei nº 166/99, de 14 de setembro). A referida lei também traz um período de transição, dos 16 aos 21 anos, para aqueles que eram acompanhados pela lei antes da idade penal, objetivando a reinserção social.
21. Relatório de Actividades do Programa Escola Segura – ano lectivo 2007/2008, fornecido pelo Departamento de Operações da Direcção Nacional/PSP.
22. Uma forma de violência de longa duração, de carácter físico ou psicológico, perpetrada por um indivíduo ou grupo dirigida contra um indivíduo incapaz de se defender por si próprio, com a intenção consciente de ameaçar, assustar ou pressionar.

Referências bibliográficas

ALVES, Flávio dos Santos; VALENTE, Antônio Maria da Costa. Polícia de Segurança Pública: origem, evolução e actual missão. **Politeia**, Revista do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Ano III, n. 01, p.63-102, jan.-jun. 2006.

BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia, inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. 2ª Ed. São Paulo: Edusp, 2006.

CAMARANO, Ana Amélia. **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

DIAS, Manuel Domingos Antunes. **Liberdade, cidadania e segurança**. Coimbra: Almedina, 2001.

FERREIRA, Vitor Sérgio (Coord.) et al. **A condição juvenil portuguesa na viragem do milênio: um retrato longitudinal através de fontes estatísticas oficiais: 1990-2005**. Lisboa, IPJ, 2006 (Coleção estudos sobre juventude, nº 10).

IGAI – INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA. **Direitos humanos e eficácia policial**. Sistema de Controlo da Actividade Policial. Seminário Internacional-Intervenções. Lisboa, nov.1998.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MONET, Jean-Claude. **Polícia e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2006.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval. **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003.

PAIS, José Machado. A geração yô-yô. In: III Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. **Dinâmicas multiculturais, novas faces, outros olhares**. Lisboa: ICS, v. II, 1996.

_____. Jovens e cidadania. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, Portugal, nº 49, p. 53-70, 2005.

PIRES, Rui Pena; PINHO, Filipa. Políticas de imigração em Portugal. In: VIEGAS, José Manuel Leite; CARREIRAS, Helena; MALAMUD, Andrés. **Sociedade e conhecimento**. Portugal no contexto europeu. Lisboa: Celta, v. II, 2007.

OLIVEIRA, José Ferreira. **As políticas de segurança e os modelos de policiamento**. Portugal: Almedina, 2006.

VALA, Jorge; LIMA, Marcus; LOPES, Diniz. Valores sociais, preconceito e solidariedade relativamente a grupos racializados e imigrantes. In: VALA, Jorge; CABRAL, Manuel Villaverde; RAMOS, Alice. **Atitudes sociais dos portugueses**. Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa. Lisboa: ICS, 2003.

Os jovens em Portugal e a Polícia de Segurança Pública (PSP)

Kelly de Freitas Souza Cezário

Resumen

Los jóvenes en Portugal y la Policía de Seguridad Pública (PSP) e Una vigilancia orientada a la ciudadanía: el Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp)

El presente artículo es resultado de una investigación realizada en Portugal, en la Policía de Seguridad Pública (PSP), sobre la relación entre policías y jóvenes en el contexto del Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp), puesto en marcha en 2006, del que formaron parte los Equipos del Programa Escuela Segura (Epes) y los Equipos de Apoyo a la Víctima (Epav). El planteamiento recoge las concepciones del modelo de policía de barrio o comunitaria, que en Portugal se llamó vigilancia de proximidad. El empleo de ese modelo, más que una filosofía de trabajo policial, indica la acción de una policía que dio el primer paso para satisfacer las ansias de seguridad de la comunidad, en busca de mejores formas de relación con los jóvenes, en pro de una educación ciudadana pautada por el diálogo, la información y la participación de otros actores sociales.

Palabras Llave: *Policía de proximidad. Programa Integrado de Vigilancia de Proximidad (Pipp). Jóvenes en Portugal.*

Abstract

Youths in Portugal and Public Security Policing (PSP) – Citizen-oriented policing: the Integrated Program of Community Policing (Pipp)

The present article reports the results of research carried out in Portugal involving the Public Security Police (PSP) on the relationship between police and youths under the Integrated Program of Community Policing (Pipp) implemented in 2006, which encompassed actions of the Safe Schools Program Teams (Epes) and Victims Support Teams (Epav). The approach embodies the conceptions of the community policing model which in Portugal is known as 'policiamento de proximidade'. The employment of this model, beyond adopting a philosophy of police work, indicates policing which has taken the first step towards addressing security concerns of the community, while seeking to relate better with youths in a bid to promote citizen education based on dialogue, information and the involvement of other social actors.

Keywords: *Community policing. Integrated Program of Community Policing (Pipp). Youths in Portugal.*

Data de recebimento: 15/01/09

Data de aprovação: 10/02/09

Linchamentos: insegurança e revolta popular

Jacqueline Sinhoretto

Jacqueline Sinhoretto é doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar ✉ jacsin@uol.com.br

Resumo

O estudo de quatro casos de linchamento ocorridos em bairros populares de grandes cidades brasileiras (no Estado de São Paulo) permitiu observar conexões entre essas ações populares violentas e o contexto de crescimento da insegurança urbana, no período de intensa urbanização que marcou os anos 1980 no país. Procurou-se situar os linchamentos como formas de resolução de conflitos por meio da violência coletiva, uma alternativa de justiça legitimada por integrantes de redes comunitárias de vizinhança diante da falta de confiança no sistema estatal de segurança e justiça (que implementa políticas discriminatórias e desiguais) e também do esfacelamento das formas tradicionais de justiça privada baseadas na vingança. A ação coletiva violenta é uma forma de contornar a tensão entre a legitimidade e a ilegalidade da vingança privada, ao diluir no coletivo as responsabilidades penal e moral, pesadas demais para serem suportadas por indivíduos. É uma maneira conservadora de equacionar o conflito social por segurança, na qual os cidadãos assumem privadamente tarefas em que o Estado é omissa, sem que consigam, com isso, modificar sua posição de exclusão na elaboração de políticas públicas de segurança.

Palavras-Chave

Linchamentos. Violência. Justiça popular. Administração de conflitos. Políticas de segurança.

A partir da exigência de ultrapassar posições maniqueístas de repulsa ou apoio, o estudo sociológico de um linchamento procura observá-lo como um acontecimento crítico que recoloca debates sobre o significado da justiça, os meios para atingi-la, as formas de controle social e os limites da ação de um grupo sobre um indivíduo – um debate sobre conteúdo, significado e limites da dignidade humana e da vida coletiva.¹

Os estudos brasileiros sobre o tema concentram-se, em sua maioria, sobre um período da história nacional em que essas ações ganharam relevo no noticiário e nos debates públicos. Não que tenham inexistido ações semelhantes no passado ou no período posterior, mas foi no contexto da transição política entre a ditadura militar (1964-1984) e a democracia que uma série de ações coletivas violentas tornou-se objeto de reflexão, compreendidas como manifestação de um conflito mais amplo, não restrito à ocorrência de um crime e à reação violenta a ele. Em meados dos anos 1980, falava-se em ondas de linchamento, mas não passava despercebido aos meios de comunicação e intelectuais ativos no debate o fato de que essas manifestações coletivas guardavam relação com movimentos mais amplos da vida social. O sentido e a direção desses movimentos estavam para ser definidos.²

A pesquisa desenvolvida também tratou de linchamentos ocorridos nos anos 1980, na

capital paulista, nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo e na cidade de Campinas (município de grande porte do interior do estado), utilizando o material recolhido pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, a partir de notícias veiculadas pela imprensa, inquéritos policiais e processos penais instaurados para investigar e apurar responsabilidades pelas ocorrências violentas. A esse material também somaram-se visitas aos locais de ocorrência e entrevistas semidirigidas com moradores e trabalhadores desses locais, em 1996 (posteriormente, portanto, à ocorrência dos linchamentos). Dos dez casos estudados pela pesquisa coletiva,³ quatro chamaram particularmente a atenção e sobre os quais foi focada a investigação.

O que esses quatro casos continham de relevante para a investigação⁴ era a nítida importância desempenhada pelas redes de vizinhança nos fatos que precederam e definiram a ocorrência do linchamento. Interessou nesses casos um perfil que os distanciava de um senso comum que associa o linchamento a um movimento irracional de uma multidão sem rosto e sem organização. Os linchamentos estudados, ao contrário, tinham ocorrido em bairros populares cujas dinâmicas da vida social continham muitos aspectos comunitários, onde os moradores conheciam-se e desenvolviam múltiplas relações entre seus vizinhos e parentes. Além disso, as ações coletivas violentas haviam

ocorrido num contexto de grande tensão local em assuntos de segurança e, em pelo menos dois casos, os moradores tinham se organizado para buscar, junto às autoridades, soluções para os problemas de insegurança.

A história comum que esses casos contam é a de uma grande transformação demográfica vivida pela sociedade brasileira entre os anos 1960 e 1980, na qual um país com população predominantemente rural, dedicada a atividades agrícolas, transformou-se num país preponderantemente urbano, industrializado, resultando numa imensa migração para as grandes cidades, sobretudo do Sudeste, as quais não estavam preparadas para a recepção dessa população. As condições de vida encontradas na grande cidade propiciaram a eclosão de inúmeros conflitos sociais e interpessoais. Essa transformação modernizadora ocorreu durante um período de ditadura militar, em que toda a organização popular estava reprimida e não havia liberdade nos canais políticos típicos de expressão, como os sindicatos, os partidos políticos, as associações.

O crescimento muito acelerado das cidades alterou profundamente a paisagem urbana, fazendo aparecer inúmeros novos bairros populares, cada vez mais distantes da rede urbana de serviços – foi a expansão da periferia. As condições de vida eram precárias, desde os problemas legais de alguns loteamentos, as edificações das residências autoconstruídas, até a ausência de serviços públicos de asfaltamento, iluminação, transporte, escolas e rede de atendimento à saúde.⁵

A segurança também, desde o final dos anos 1970, já era percebida pelos moradores

da periferia paulistana como um problema importante,⁶ dada a ausência ou a deficiência do policiamento. Os conflitos decorrentes da precariedade das condições de vida e das sérias limitações dos poderes estatais para regulamentar a vida urbana impulsionaram os moradores da periferia à organização. Em muitos bairros surgiram associações de moradores em luta por melhorias urbanas. Nas bordas da grande metrópole organizava-se um novo movimento sindical, exigindo o fim da ditadura militar. Em muitos lugares houve séries de quebra-quebras e saques ao comércio, mais ou menos na mesma época em que comunidades católicas se engajavam no movimento de luta contra a carestia, isto é, contra o limitado poder de compra dos salários dos trabalhadores urbanos. Muitos intelectuais passaram a relacionar o reativamento dos movimentos organizados em associações e sindicatos aos protestos de multidão aparentemente desorganizada.⁷ E nessa chave de leitura do momento social e político passaram a ser lidos também os linchamentos, que pareciam àquela altura se multiplicar a cada dia nos bairros populares.⁸

Apontamentos metodológicos

Para se levar a sério a intuição sociológica de que a numerosa ocorrência de linchamentos em São Paulo, nos anos 1980, tinha alguma correlação com mudanças sociais profundas, sendo, em alguma medida, expressão de conflitos sociais densos, é preciso encarar o objeto de uma perspectiva específica, diferente de uma interpretação de senso comum.

Há um senso comum que trata os linchamentos como ações irracionais, explosões emotivas de uma turba enfurecida, em que a vio-

lência é sempre compreendida como irracionalidade e a fúria instintiva. O ato coletivo é visto como inumano e não pode ser entendido pelo discurso racional da sociologia. Os praticantes do ato estariam fora dos limites da cultura e as racionalizações possíveis seriam a descrição e a punição, por não haver o que pensar de um ato impensado, senão condená-lo, voltando assim ao campo da opinião.

Outra construção de senso comum – esta com certo respaldo científico – é a que considera o linchamento uma manifestação de barbárie, espécie de proto-justiça, em que a massa – sempre irracional – realiza atos moralmente inferiores àqueles que o indivíduo seria capaz de realizar. Essa “psicologia das multidões”, analisada por Gustave Le Bon (1908), levaria em conta a ideia evolucionista de que o desenvolvimento da civilização passa por estágios, mas alguns grupos humanos não seriam capazes de completar o percurso, permanecendo estagnados em etapas inferiores. Mesmo entre os civilizados, os atos coletivos da massa fariam os indivíduos retroagirem a estágios de barbárie. Essa explicação, que teve persistência em estudos sobre linchamento, sobretudo nos EUA, foi amplamente criticada por autoras como Singer (2003) e Senechal de La Roche (1996), devido a suas ligações com uma visão preconceituosa das ações populares coletivas, desconfiança em relação aos movimentos populares e medo das massas.

Deve-se ultrapassar construções de senso comum que recomendam explicar o social pelo social (DURKHEIM, 1987), isto é, buscar correlações entre movimentos e dinâmicas da vida social, evitando as leituras que apelam

para o inumano e para a exclusão da cultura. O desafio do trabalho sociológico é compreender os linchamentos como resultado de ações coletivas que fazem parte de um universo cultural, como resultado de operações de sentido, que traduzem uma racionalidade, intenção e mensagem sobre valores, para também retomar aqui uma inspiração weberiana.

Há, nesse aspecto, um exercício para compreender as motivações, justificativas e os valores em jogo na decisão de linchar uma pessoa, sem também aderir à legitimação da ação violenta. Como reconstruir a rede de significados que torna a eliminação do outro possível, sem acreditar que ela fosse necessária ou aceitável? Um estudo crítico, nesse caso, anda no fio da navalha, já que a possibilidade de conhecer é inversa à ânsia de condenar; mas o conhecimento só tem sentido e serventia como uma busca pela superação não-violenta dos conflitos sociais.

É assim que, para estudar a “justiça feita com as próprias mãos”, torna-se necessário perguntar o que há de justo em linchar. Como essa prática parece aceitável a um grupo de pessoas num momento determinado? Por que essa ação e não outras possíveis trariam em si a marca da justiça? Quais as outras possibilidades de justiça naquele contexto? Por que são evitadas ou preteridas? Quais resultados eram esperados e quais eram tidos como impossíveis na concretude da circunstância estudada?

É claro que a referência do pesquisador – no presente caso, uma mulher jovem, branca, de classe média, moradora de bairro bem estruturado, socializada no ambiente da universidade

– é a justiça pública e o direito de tradição iluminista e matriz liberal. Para essa justiça e esse direito, o linchamento é um ato inaceitável e que deve demandar uma reação estatal, seja para reprimir seja para prevenir novas ocorrências. Mas, aos olhos de uma boa parcela da população brasileira, essa justiça pública e o direito que opera não parecem ser tão consensuais. Como compreender essa diversidade? Como reconhecer e decifrar esse conflito?

Muitos pesquisadores e interlocutores consideram o linchamento uma prática que revela descontentamento em relação à justiça estatal, um questionamento dos resultados e dos vieses da administração da justiça estatal. Isto, em parte, responde as perguntas: as pessoas lincham porque estão em desacordo com os valores e/ou com as práticas da justiça estatal. Ora, mas já se avolumam as críticas quanto à incompletude das promessas iluministas e as denúncias dos vieses classistas e racistas da aplicação da justiça estatal; e nem por isso estão os críticos todos defendendo o linchamento como solução. Portanto, uma compreensão satisfatória do apoio às ações de linchamento precisa decifrar com maior precisão quais são as relações entre a desconfiança em relação aos resultados da justiça estatal e a legitimação das ações coletivas violentas.

Quais as ligações entre a deslegitimação da justiça estatal e as ações de justiça privada presentes num certo contexto social? Qual o lugar das ações coletivas violentas entre as soluções não-estatais dos conflitos – que podem incluir desde o recurso a instâncias de justiça tradicional, mecanismos alternativos e pacíficos de resolução de conflitos, modalidades de controle

social assemelhadas ao vigilantismo até grupos de extermínio ou exacerbação ilegal da violência por agentes policiais?

A definição do fenômeno precisa sempre estar situada em relação a contextos sociológicos específicos. No caso norte-americano, a pesquisa dos linchamentos concentra-se nas ocorrências do período pós-escravista, envolvendo contextos de interação inter-racial e a concorrência no mercado de trabalho. Para o Brasil, os estudos concentraram-se no período de transição econômica, demográfica e política, do fim dos anos 1970 até o começo da década de 1990, e dizem respeito a um contexto específico de distribuição espacial da pobreza urbana, crescimento da violência e questionamento da capacidade estatal de exercer o controle do crime nos limites da legalidade. Assim, não se pode pensar simplesmente que haja uma unidade sociológica entre os fenômenos tratados sob a designação do termo linchamento em contextos nacionais diversos.

Chama-se a atenção para as diferenças entre tipos de linchamento encontrados na experiência nacional. José de Souza Martins (1989 e 1996) apontou dois perfis de ação distintos: os linchamentos das periferias urbanas seriam tipicamente praticados por trabalhadores pobres, tendo como principais motivações o desejo de justiça diante da ocorrência de um crime grave, enquanto aqueles mais comuns em cidades pequenas teriam a participação da classe média e a aberta contestação às instituições judiciárias e policiais, com motivação conservadora e repressiva, uma visão claramente antiliberal e anti-iluminista do conflito criminal.

Uma tipologia dual também foi adotada por Maria Vitória Benevides (1982) para diferenciar os linchamentos anônimos e os comunitários. As ações de tipo anônimo visariam a execução de um suposto delinquente por pessoas não necessariamente por ele atingidas, que se agregariam a um tumulto mesmo sem conhecer sua origem, motivados por apelos de “pega-ladrão”. Seus participantes típicos são transeuntes de ruas centrais e bairros de classe média. Já os linchamentos comunitários seriam característicos de cidades pequenas e bairros populares das periferias das metrópoles, onde seria possível identificar uma comunidade mobilizada para o fato, a qual se sentiria diretamente vitimada pela ação de um criminoso conhecido.

Os casos eleitos para a presente pesquisa, todos ocorridos na década de 1980, estariam mais bem classificados neste último tipo, por terem ocorrido em bairros populares. Nesses quatro casos, foi possível identificar a ação de uma coletividade que produz os fatos e está baseada nos limites territoriais e sociológicos do bairro. Através de estudos de casos de linchamento, pode-se verificar a existência de expedientes extraoficiais de resolução de conflitos no interior dos bairros populares e investigar como esses expedientes extraoficiais favoreciam ou não a ocorrência dos linchamentos.

Os casos reunidos pelo NEV foram selecionados a partir de informações publicadas na imprensa, crescendo-se os processos penais (o que possibilita a análise da intervenção da justiça estatal) e dados sobre as condições de vida naqueles bairros. Os pesquisadores foram aos locais de ocorrência das violações entrevistar as

pessoas que ali moravam e trabalhavam. Entre 35 casos elegidos, dez eram de linchamentos. O roteiro de entrevistas, além de recuperar a memória dos acontecimentos junto aos habitantes do local, buscou a opinião deles a respeito dos direitos humanos, da atuação da polícia, da violência policial, dos linchamentos, dos justiceiros, da criminalidade em geral, do funcionamento da justiça, das causas da violência, dos principais problemas sociais e intersubjetivos enfrentados na vida cotidiana. A entrevista captou ainda o conhecimento, o uso e a avaliação das leis e das instituições judiciais. A análise possibilitou mapear as concepções a respeito de conflitos e justiça presentes nos grupos estudados e compreender como relacionam a legitimidade dos direitos, o funcionamento das instituições, a resolução dos conflitos e as práticas violentas de execução.

Foram observados aqueles quatro casos em que se destacavam uma vida comunitária mais intensa e uma história de tentativas frustradas de resolução de conflitos. Embora ocorrendo em bairros diferentes, os temas mobilizados nas entrevistas circulavam em torno de um núcleo comum de experiências, histórias e modos de vida. Assim, pôde-se constatar que os linchamentos, nessas circunstâncias, apareciam claramente como revoltas populares, mais abrangentes, marcantes e significativas do que simplesmente a execução de um suposto criminoso. A execução aparecia como o ponto culminante de um movimento coletivo de instauração de uma ordem no bairro recentemente ocupado, estando encadeada a uma sequência de outras atitudes coletivas ligadas à reivindicação de segurança e ao reconhecimento político.

Por isso, foi útil estudar a literatura sobre revoltas populares. A associação dos linchamentos aos quebra-quebras e saques já havia sido proposta por Martins (1995), sendo essas ações coletivas diferentes dos movimentos populares com objetivos políticos bem definidos, com ideário coerente de luta e organização social, e muitas vezes um projeto político e social alternativo.

Muito raramente os linchamentos ocorridos no Brasil expressam a defesa de um projeto político revolucionário, mas sim indignação aguda com uma situação de opressão. E nisso podiam ser comparados aos motins europeus da fome, no contexto da revolução industrial, os quais tinham características e efeitos bem diferentes daqueles produzidos pelos movimentos organizados de trabalhadores como greves, sindicatos e associações (RUDÉ, 1991). Constituíam a forma de protesto típica dos excluídos das relações industriais modernas, dos desempregados, dos trabalhadores rurais, das mulheres donas de casa, dos que se sentiam inseguros e injustiçados por uma forma de opressão que lhes retirava “modestos direitos costumeiros garantidores da sua condição de homem (mesmo que subordinado), que acreditava[m] possuir e poder reivindicar” (HOBSBAWN, 1982, p. 17).

Os linchamentos estudados são um tipo de revolta popular contra uma situação de injustiça que não é vivida como injustiça de classe, em que as relações de trabalho passam ao largo, entretanto as questões de desigualdade política e econômica estão muito presentes no sentimento de indignação social. O que os diferencia é a ausência – ou um uso mui-

to limitado – da violência física contra pessoas nos motins europeus, em que os objetos de destruição eram lavouras, máquinas agrícolas, armazéns, depósito de alimentos, comércios, enquanto nos linchamentos a exacerbação da violência pelo sofrimento do corpo do outro é o centro da ação.

E. P. Thompson (1979), ainda a respeito do método de análise de motins, reivindica a perspectiva do relativismo cultural, conferindo aos sujeitos históricos uma racionalidade através do conceito de legitimação. Para o autor, homens e mulheres que se revoltavam, no contexto da revolução industrial europeia, acreditavam estar defendendo direitos e costumes tradicionais, em geral, consensuais na comunidade e, às vezes, até entre autoridades locais. A fim de estudar as bases da legitimidade daquilo que chamou de economia moral dos pobres, Thompson (1998) procurou observar as normas tradicionais reivindicadas em seus contextos; as imagens predominantes sobre comerciantes, padeiros e moleiros; os direitos reivindicados pelos revoltosos e os limites morais não ultrapassados. O conceito de conflito de legitimidades refere-se à tensão entre normas tradicionais e modernas, que rumam para uma solução radical nos momentos de crise.

O percurso pela literatura sobre revoltas populares iluminou o tratamento dos linchamentos como manifestação de um conflito de normas, um conflito de racionalidades, que talvez não encontre expressão em outras formas de luta e não tenha lugar entre as instituições que vigoram nas periferias da sociedade brasileira. Quais valores estão então sendo negociados através da prática de linchamentos?

Contra o quê se revoltam os que decidem fazer justiça com as próprias mãos?

Uma caracterização dos linchamentos no Brasil

Os linchamentos são práticas coletivas de execução sumária de pessoas consideradas criminosas.⁹ Sua característica é ser uma ação única: o grupo linchador se forma em torno de uma vítima e, após a ação, se dissolve. Por isso, essas práticas são comumente tratadas como espontâneas e sem prévia organização. Contudo, os participantes podem planejar, organizar e prever o resultado.

Apesar de não ignorar as dimensões irracionais que estão envolvidas na execução da punição, procura-se aqui enxergar a razão cultural (SAHLINS, 1979) que orienta os agentes envolvidos, que legitima sua prática para si e perante o grupo mais amplo ao qual se referenciam. Com inspiração em Norbert Elias (1990), concebe-se que a própria manifestação das emoções e da irracionalidade é modelada pelo processo cultural. A tolerância a certos atos e situações é um processo histórico, no qual as estruturas sociais se combinam com maior ou menor controle das emoções. Assim sendo, acredita-se que a tolerância à emergência do irracional é uma atitude que se orienta pela razão cultural.

Essas ações ocorrem, em sua maioria, em áreas de alta concentração urbana, mas uma parte representativa acontece em cidades pequenas e há também linchamentos em áreas rurais. De 1980 a 2006, foram recolhidas notícias sobre 1.179 linchamentos no Brasil (NEV/USP), geralmente motivados pela ocor-

rência de um crime de sangue – homicídio, latrocínio, estupro seguido de morte – (25%), estupro (22%) ou por outros crimes contra a pessoa. Mas há também linchamentos motivados por crime de roubo (26%), invasão de residência e até corrupção nas prefeituras.

Nas periferias das grandes cidades e nos municípios pequenos predomina um tipo de ação praticada por um grupo de pessoas que se conheciam ao menos de vista. São moradores do próprio local que se associam com seus vizinhos para realizar ações violentas com objetivo de devolver a ordem à região. Esse tipo de prática é mais frequentemente detonado por um crime de sangue, ao passo que os linchamentos característicos dos centros das grandes cidades, em que os participantes não se conhecem, são mais comumente motivados por um crime contra a propriedade.

Cerca de um terço dos linchamentos noticiados ocorreu em delegacias e portas de Fóruns, quando o linchado já está sob a responsabilidade das instituições oficiais de controle social e punição. Esses casos indicam que, para além de uma reação instintiva de vingança imediata diante do crime, o linchamento é uma maneira de punição que se contrapõe às instituições do Estado, seja porque existe uma desconfiança com relação à eficiência da polícia e da justiça em conter a criminalidade, seja pela reivindicação de outras formas de fazer justiça. Em alguns desses casos, a população conta com o apoio das próprias autoridades públicas.

Em praticamente metade das ações a vítima foi salva pela intervenção da polícia, que a resgatou e dispersou o grupo. Porém, poucos

casos de linchamento são levados ao sistema de justiça para responsabilização dos linchadores por homicídio ou lesões corporais e são raríssimos os casos de julgamento ou prisão de linchadores. Duas são as explicações possíveis para a não-incriminação dos linchamentos. A primeira, de ordem mais prática, é a de que, por se tratar de uma ação coletiva, é muito difícil identificar os participantes e dar prosseguimento ao rito judicial. A outra explicação possível é a de que as autoridades públicas e a comunidade não querem ver os linchadores presos, pois enxergam a legitimidade dessas práticas.

Os casos estudados

Caso de Ribeirão Pires (1982)

O linchamento ocorreu no contexto de intensa mobilização dos moradores em torno do problema da segurança num bairro de recente ocupação, distante do centro do município. Pertencente à Região Metropolitana de São Paulo, Ribeirão Pires era uma cidade pequena que foi sendo incorporada à metrópole devido ao crescimento do polo industrial conhecido como ABC¹⁰ e, embora conte com alguma atividade industrial, sua ocupação foi caracterizada como a de um município-dormitório, isto é, local de residência de trabalhadores sem especialização ou com baixa qualificação, empregados nas indústrias de outras cidades. Quase 30% da população era composta por migrantes com menos de dez anos de residência e 65% dos habitantes tinham idade inferior a 29 anos. Em todo o município a infraestrutura urbana era precária, mais particularmente nos bairros criados naquele momento. O bairro onde ocorreu o linchamento era uma densa mata atlântica, parte da Serra do Mar, até o final dos anos 1970, quando se iniciaram os primeiros

loteamentos, o desmatamento e a construção das primeiras residências. Em 1982, portanto, ainda havia áreas de mata e terrenos desocupados, as casas eram esparsas, não havia asfalto, iluminação nas ruas ou saneamento básico, contribuindo para a sensação de que o lugar era uma espécie de terra sem lei. Mas, já nessa época, muitos crimes ocorriam no bairro e o policiamento era extremamente deficitário. Entre 1981 e 1998, houve crescimento de 257% nos homicídios dolosos e, em 1982, apenas 21% de todas as ocorrências policiais chegaram a se constituir em inquérito policial.

Apesar da intensa movimentação política daquele momento na região, a principal preocupação dos moradores do novo bairro era com a criminalidade. Residências eram invadidas por ladrões, que assaltavam também as pessoas que iam ou voltavam do trabalho, da escola ou do comércio e, segundo relatos, até as compras feitas para a refeição eram roubadas. Por conta de tanta insegurança havia um “toque de recolher” informal ao anoitecer e os moradores trancavam-se nas casas.

Um grupo organizou-se para pedir providências às autoridades e, em paralelo, formou-se um grupo de patrulhamento das ruas, com revezamento entre os moradores. Na noite do linchamento, vários grupos de quatro ou cinco homens faziam ronda pelas ruas. Referindo-se a esses grupos de ronda, uma reportagem de jornal caracterizou-os como um grupo de extermínio chamado “Justiçeiros do Parque Aliança”, que contaria com 100 participantes. Nos depoimentos à polícia e nas entrevistas, não se confirmou a existência do grupo de extermínio, reconhecendo-se a ocorrência de um

linchamento. A Polícia Civil, dias antes, havia realizado uma ronda no bairro, apreendendo armas e realizando algumas prisões de assaltantes, mas sua presença não era constante e uma semana após ocorreu o linchamento. Um dos grupos de patrulha teria retido dois homens suspeitos de um assalto e alertado os demais grupos. Com a grande confusão nas ruas, outros moradores saíram das casas armados para auxiliar na execução dos bandidos. Os rapazes mortos tinham 21 e 16 anos, um negro e outro branco, residentes nas imediações. No momento dos fatos e na chegada da polícia, dois ou três moradores declararam certeza de terem sido suas vítimas, todavia, no decorrer das investigações policiais, essa certeza não foi confirmada e, ao final das investigações, não foi recolhida prova de envolvimento dos jovens mortos com atividades criminais. No inquérito policial foram indiciados 22 moradores do Parque Aliança e outros tantos foram ouvidos como testemunhas. O processo penal tramitou por muitos anos, mas os réus não foram julgados por falta de provas.

Entre os entrevistados, houve apoio à ação de linchamento em face da gravidade da situação vivida naquele momento, superada a partir de então, fazendo com que o bairro fosse considerado tranquilo nos anos 1990. Porém, outras formas de execução sumária privada foram desaprovadas, mostrando que a ação coletiva ocupa um lugar diferenciado de outras formas de violência no imaginário daquela população. Há algum consenso em torno da legitimidade do uso da força para a defesa pessoal e dos familiares e é muito baixa a credibilidade da polícia, associada a abusos de poder, violência, corrupção, ligações escusas com comerciantes

para proteção da propriedade privada, discriminações raciais e de classe.

Caso de Campinas (1985)

O caso ocorreu na periferia de Campinas, a maior cidade do interior de São Paulo, num bairro formado pela remoção dos moradores de uma favela para um loteamento nos limites da área urbana, com rede de água, esgoto e luz, sem asfalto. O bairro já nasceu com problemas de convivência entre “moradores” e “bandidos”. Embora igualmente habitantes do bairro, nos relatos recolhidos durante a pesquisa, os indivíduos identificados com a prática de atividades criminosas não recebem a designação de “moradores” e constituem, de outro modo, uma categoria a esta contraposta. À categoria de moradores pertencem os “pais de família”, os “homens de bem”, as “pessoas honestas” e os “trabalhadores”. Do outro lado estão os “marginais” e os que “não prestam”,¹¹ que cobravam “pedágio” dos moradores, isto é, extorquiam dinheiro mediante ameaça física. Eram frequentes os assaltos, roubos de residência, saques a caminhões de venda de botijões de gás, ameaças à vida, estupros, assassinatos. A presença da polícia era intermitente e produzia perseguições e tiroteios. A insegurança era descrita como grave e crítica. É consenso entre os entrevistados que a violência não foi erradicada, mas reduziu-se sensivelmente e o linchamento é um marco nessa mudança, sendo, para alguns, o ponto extremo da violência e, para outros, a razão das melhorias, conquistadas graças à limpeza promovida por moradores fartos da opressão. A ocorrência do linchamento, contudo, contribuiu para aumentar o estigma de violência do bairro em toda a cidade, a ponto de haver quem não goste de revelar que mora ali.

O linchamento ocorreu num bar e três rapazes morreram (entre 17 e 20 anos) e outro ficou gravemente ferido. Teria sido motivado pela ameaça de estupro feita pelo grupo dos “bandidos” a uma moça, sobrinha do dono do bar. A ameaça mobilizou um grupo de mulheres a lutar por mais policiamento no bairro. Elas visitaram autoridades de segurança e um radialista, sendo informadas da impossibilidade de incrementar o policiamento. Diante disso, os parentes da moça se armaram e capturaram os rapazes. Alguns colegas teriam tentado resgatá-los, porém a multidão era numerosa e passou a atacá-los com pedras.

Pai e tio da moça ameaçada foram apontados como líderes da ação – também tinham registros criminais (mas não eram considerados bandidos). A polícia indiciou oito pessoas pelo linchamento, mas não se tem notícia de condenação. Após o linchamento teria havido represália e várias casas teriam sido invadidas e incendiadas, provocando a fuga de diversas famílias, que nunca mais teriam retornado ao local. Após a saída dessas famílias e a prisão de alguns infratores, um novo equilíbrio de relações parece ter sido estabelecido no bairro, baseado num pacto de convivência em que os infratores não cometem crimes contra os moradores conhecidos e em troca não são denunciados à polícia.

A instituição policial é muito malvista na localidade, onde se acredita ser inadequado chamá-la, pois os policiais não saberiam fazer a necessária distinção entre os “moradores” e os “bandidos”, tratando a ambos com violência e desrespeito. Os entrevistados relataram experiências de vida marcadas por episódios de

violência e por grande descrédito em relação às instituições públicas de segurança e justiça.

Caso de Mauá (1989)

O caso ocorreu num bairro da periferia de Mauá, Região Metropolitana de São Paulo, com alta densidade demográfica. No anos 1980, a taxa de crescimento da população foi de 26% e cerca de 14% dos habitantes eram migrantes, com menos de dez anos de residência na localidade. Os jovens com menos de 29 anos representavam 65% da população. A infraestrutura urbana era precária e os índices de escolarização proporcionalmente baixos. Entre 1981 e 1998, a taxa de homicídio cresceu 564%. Em 1989, 14% das ocorrências policiais registradas foram objeto de investigação formal.

O conflito ocorreu no limite da zona urbana de Mauá, num bairro periférico com população de baixo poder econômico, vivendo em modestas moradias autoconstruídas. Não havia nenhuma rua asfaltada, rede de esgoto ou iluminação pública. O linchamento aconteceu no quintal de uma casa de madeira erguida num terreno ocupado ilegalmente; todo o bairro tinha situação jurídica duvidosa por estar situado em zona de proteção dos mananciais. Muitas pessoas presentes no local tinham relações de parentesco entre si e eram migrantes de origem comum. Portanto, todos se conheciam.

Esse clima comunitário tem importância na avaliação do bairro enquanto um local tranquilo, onde as crianças podem brincar na rua. Os maiores problemas eram relativos à dificuldade de acesso aos serviços públicos. O policiamento foi avaliado como ineficiente, entretanto a presença da polícia não era bem-vista e

predominava entre os entrevistados a opinião de que ela só deveria ser acionada como derradeiro recurso. A justiça oficial era considerada boa e desejável, mas muito distante da realidade local, pouco conhecida. A tranquilidade presente foi contrastada, pelos moradores, com um passado de violência vivido, quando bandidos moravam no bairro, atraindo brigas e pessoas indesejáveis, despertando medo nos habitantes. O linchamento teria sido o marco da redução da violência criminal no bairro.

Um desses bandidos, morador da rua, teria sido linchado por um grupo de pessoas vindo de um bairro vizinho à procura do acusado pelo estupro e a morte de uma jovem. Unanimemente, o estupro foi citado pelos entrevistados como o crime mais grave que existe; assim, a violência contra a jovem provocou comoção local. A polícia foi chamada, mas nenhum acusado foi identificado ou preso, como era a expectativa dos moradores e dos parentes da vítima. Após o enterro, um grupo possivelmente liderado pelo namorado da moça decidiu executar os dois supostos autores, que foram mortos em suas residências, na presença de suas famílias. Foi instaurado um inquérito policial para apurar essas mortes, mas nenhuma das muitas testemunhas convocadas afirmou conhecer os linchadores. Apenas após cinco anos é que os familiares de um dos mortos contaram à polícia terem visto o namorado da moça liderar o grupo, e apareceram informações de que ele também estava envolvido em atividades criminais. As investigações não foram conclusivas para a punição dos linchadores. As duas vítimas do linchamento eram infratores conhecidos e um deles já havia estado preso. Moravam com suas esposas, filhos, pais e ir-

mãos; um era migrante, com 38 anos, e o outro possuía 23 anos, ambos negros. Segundo os vizinhos, não praticavam ações criminosas no bairro e alguns não acreditam em sua culpa no caso do estupro. Por isso, o linchamento foi desaprovado por alguns, embora a revolta da família da moça vitimada e sua ação violenta seja dotada de legitimidade, sobretudo porque a polícia não demonstrou interesse pelo caso.

As relações de contraprestação entre a vizinhança fizeram com que a viúva do linchado pudesse contar com a ajuda dos vizinhos para alimentar sua família com as doações que passou a receber.

Caso de São Paulo - Jardim Miriam (1982)

No Jardim Miriam, Zona Sul de São Paulo, em 18 de maio de 1982, um homem matou e esquartejou sua sobrinha de nove anos e em seguida foi linchado. Ele era branco, 33 anos, solteiro, ajudante de pedreiro desempregado, morava com os pais e irmãos, era alcoólatra e tinha atitudes violentas. Uma série de desentendimentos no interior da família era acompanhada pelos mais próximos e casos de agressão já tinham chegado ao conhecimento da polícia. O homem já tinha feito ameaças à irmã e, quando se notou o desaparecimento da criança, as suspeitas recaíram imediatamente sobre ele. Os vizinhos e familiares residentes no entorno mobilizaram-se para as buscas à criança desaparecida e retiveram o acusado até a chegada da polícia. O corpo foi localizado pelo grupo de vizinhos e conhecidos no matagal às margens de um córrego, e passou-se a falar em estupro. Mais pessoas foram se juntando no local, compondo uma cena de grande revolta. Concomitantemente ao encontro

do corpo pelos moradores, a polícia conseguia do autor a confissão de onde teria abandonado o corpo e o levava para este local, tendo sido recebidos pela multidão. O pequeno contingente policial não conseguiu evitar que o preso fosse arrancado da viatura e duramente espancado, embora tivesse conseguido dispersar o grupo e resgatar o ferido, levando-o ao pronto-socorro, onde faleceu logo depois.

O Jardim Miriam, na época desse acontecimento, era um bairro mais bem estruturado do que os demais incluídos na pesquisa, embora fosse composto por população de baixa renda, com condições de vida bastante inferiores às das regiões centrais da cidade e contasse com serviços urbanos ainda muito precários. Naquele momento, a localidade estava a meio caminho entre um passado de muita solidariedade entre os vizinhos e tranquilidade, apesar da dureza da vida numa cidade ainda desorganizada, e um presente marcado pelo medo do crime, pelo crescimento das taxas de homicídio e pela frequência dos delitos patrimoniais, vividos principalmente pelo comércio. Essa transformação, com o inchaço da periferia e chegada de milhares de novos moradores, pareceu forçar os antigos à convivência com estranhos e com o medo da criminalidade. Mas naquela noite de 1982 foram as redes de parentesco, vizinhança e vivência religiosa a primeira instância mobilizada na hora da necessidade. Diante da gravidade do desaparecimento de uma criança, muitas pessoas que não tinham contato direto com a família atingida se dispuseram a ajudar nas buscas, convocados por seus vizinhos e parentes. Essa instância foi considerada legítima executora da justiça, apesar da presença da polícia na cena. Nesse caso,

diferentemente dos demais, não é a ausência da polícia que torna o linchamento aceitável, mas sim a certeza de que a morte violenta é única punição adequada a quem comete o pior dos crimes, embora ali como alhures a avaliação da atuação da polícia, sobretudo num momento de crescimento das taxas de crimes, tenha sido fortemente negativa. Por fim, a narrativa sobre a participação da própria família do acusado no linchamento – versão contestada pela apuração policial, mas comumente aceita pelos entrevistados – confere uma dose extra de legitimidade à ação violenta, já que tudo nesse caso começa e termina na família, como grupo de pertencimento e proteção, como lugar de conflitos, como instância de resolução e justiça.

O campo de resolução de conflitos numa metrópole em profunda transformação

O pano de fundo comum aos quatro casos apresentados é a profunda transformação de uma sociedade que conheceu uma modernização econômica intensa e extremamente rápida, num tempo que não ultrapassa três décadas. Uma mudança vivida num período de ditadura militar, no qual os canais de participação popular nas decisões públicas estavam praticamente extintos e os intensos e sérios conflitos entre indivíduos e grupos sociais não encontravam espaço de canalização e negociação nas instâncias oficiais de justiça.¹²

Os quatro bairros eram ainda novos quando os eventos relatados ocorreram ou haviam sofrido uma reocupação recente. A descrição das condições de vida nos bairros durante os anos 1980 deixa ver o despreparo da metrópole para receber em tão pouco tempo tamanho contingente populacional. Desterritorializados

de seus lugares de origem, de procedência muitas vezes rural, de comunidades pequenas, com perfil moral conservador, exercendo atividades econômicas ainda muito regidas pelo ritmo da natureza, os indivíduos cujas histórias são contadas por meio dos casos estudados foram reterritorializados na grande cidade (o que atinge também os que nela já estavam), nos bairros da periferia industrial, inseridos na lógica do trabalho fabril – e na sua contrapartida, o desemprego – e na lógica universal do consumo, pela qual os indivíduos são hierarquizados.

A década de 1980 conheceu a exacerbação dos conflitos gerados pela reterritorialização da população, pela modernização econômica e pela definitiva mudança dos perfis econômicos e sociais do Brasil. A recepção da grande cidade aos recém-chegados não foi nada acolhedora. Se no início do processo a economia crescia e havia ofertas de emprego, a essa altura a estagnação já se traduzia em crescimento do desemprego, inflação altíssima, “arrocho salarial” e “carestia” (na linguagem da época). No final da década, chamada de “perdida”, já se notavam os primeiros sinais da transformação econômica global, que iria “desindustrializar” a metrópole paulista, reconfigurando novamente, em questão de anos, o perfil da força de trabalho, fazendo com que também os anos 1990 fossem de grande incerteza econômica.

Os assentamentos humanos conheceram a máxima precariedade, toda a rede urbana teve que ser negociada e disputados os investimentos públicos, cuja tendência era de se concentrarem nas áreas centrais,¹³ onde residiam as classes mais bem organizadas política e economicamente. Desassistidos de todas as políti-

cas sociais e urbanas, como educação, saúde, transporte, iluminação, saneamento – aquelas classicamente consideradas as mais importantes para a prevenção da violência –, os moradores dos novos bairros ainda estavam desassistidos de clássicas políticas de controle social formal, como policiamento e acesso à justiça. Num cenário como esse, não surpreende que tais áreas fossem as primeiras a serem afetadas pelo crescimento da violência urbana nas metrópoles brasileiras durante as décadas de 1980 e 1990, com especial destaque para a disparada nas taxas de homicídios (atingindo preferencialmente jovens pobres das áreas de periferia) e roubos. De certa forma, esses moradores foram os primeiros a soar o alarme para o aparecimento de um novo fenômeno da violência urbana e os últimos a serem incluídos nas políticas de prevenção e redução de crimes.

É preciso, portanto, localizar essa experiência numa organização social hierárquica, desigual e autoritária, em que os moradores desses bairros ocupam as posições mais baixas, num contexto em que a desigualdade é reforçada, de um lado, pelo aumento da desigualdade econômica causada pela modernização e, de outro, pela distribuição desigual dos efeitos do crescimento da violência e dos recursos para enfrentá-la.

A análise das entrevistas coletadas nos anos 1990 permite perceber que, segundo a interpretação local, a ocorrência dos linchamentos não está dissociada do processo mais amplo do crescimento da violência no período e do reconhecimento de que tanto os efeitos do fenômeno como os obstáculos ao seu enfren-

tamento incidem com maior peso sobre a população que tem os menores recursos políticos de negociação pública dos conflitos. A legitimação da ação coletiva violenta ganha terreno não necessariamente em decorrência de uma adesão maciça a práticas como pena de morte e vingança privada (o que não quer dizer que ela também não possa ocorrer), mas sim como reconhecimento de que a reação à violência é legítima e necessária e os caminhos da justiça oficial estão bloqueados.

Não se trata de acreditar que os linchamentos possam ser compreendidos como simples efeitos de condicionantes estruturais, mas também não se pode negar a existência de uma configuração estruturada a limitar e reforçar as respostas aos conflitos. De outra forma, estaríamos arriscados a compreender o linchamento como resultado exclusivo de dinâmicas locais típicas de população com baixo grau de civilização. Aqui, ao contrário, chama-se a atenção para a percepção de efeitos dos processos de modernização que acirram conflitos interpessoais e favorecem o recurso à violência. É claro que os linchadores, seus apoiadores e também seus críticos não são autômatos das estruturais sociais, mas reconhecem e interpretam a realidade em que vivem e avaliam as condições de ação. Assim, chama atenção na análise do material coletado nas entrevistas a falta de consenso em torno do apoio à vingança privada e ao uso da violência, convivendo lado-a-lado com o apoio episódico aos linchadores, seja como adesão explícita, seja como empatia diante de uma situação descrita como sem saída,¹⁴ bem como merece destaque a associação entre o apoio dado aos linchadores e a descrição das duras condições de vida no bairro, sobretudo no que tange à falta de segurança.

Nos quatro casos analisados, o linchamento aparece em resposta ao cometimento de um crime considerado muito grave ou de uma sequência de crimes que despertam a revolta da população local. Nos casos de Ribeirão Pires e Campinas, observa-se um ambiente de confronto entre “moradores” e “bandidos”: os relatos remetem à ausência de vigência das leis e a um grave sentimento de insegurança, alimentado por informações e rumores cotidianos e tentativas frustradas de sensibilizar as instituições de segurança pública para a gravidade e a complexidade da situação. A dinâmica desse confronto desenvolve-se por meses e até anos, servindo como referência para a definição de identidades locais e o partilhamento de valores; entretanto, essa realidade era invisível aos atores da segurança pública, que, nas situações em que se faziam presentes, registravam a impossibilidade de ação ou eram acusados de não saber reconhecer a distinção tão ciosamente marcada entre moradores e bandidos, dispensando a todos o tratamento uniforme e reprovado pela opinião local (“bandido que é bandido eles não param para fazer isso aí [revistas vexatórias], só nós mesmo que não tem nada a ver”, disse um jovem de Campinas, ao explicar porque não confia na polícia).

Antiga moradora de Ribeirão Pires relembra: “Nossa, a gente não saía da delegacia. Teve casa aqui que eles levaram até o cachorro”. No entanto, o recurso à polícia era pouco eficiente porque “a polícia falava que não tinha condições de dar guarda para todo mundo, [...] não tinham condições de ficar no bairro 24h e a gente sabe que não tem mesmo”.

Em Campinas, foram frequentes as reclamações sobre a discriminação social com que

policiais tratam os habitantes pobres da periferia e muito marcantes as experiências pessoais com a violência sem a mediação das instâncias estatais. Em relação ao próprio conflito que desencadeou o linchamento, acredita-se que “se a justiça tivesse feito o que devia, não teria chegado naquela situação”. Foram fartamente relatados, por todos os entrevistados, diversos motivos para que a população dos bairros pobres não confie na polícia.

Os casos de Mauá e Jardim Miriam não deixam entrever tão claramente uma crise aguda de insegurança, mas foram detonados pela ocorrência do tipo de crime que é considerado o mais grave – estupro com morte, agravado no segundo caso por ser a vítima uma criança de nove anos e por seu corpo ter sido esquartejado. Nos dois casos a polícia foi chamada, mas em Mauá não correspondeu às expectativas de uma ágil repressão, transmitindo sensação de descaso – sensação comum na avaliação dos entrevistados sobre o trabalho policial. No Jardim Miriam, a polícia foi chamada como segundo recurso (o primeiro foi a rede de vizinhança) e não pôde manter o controle da situação. Nos dois locais, os moradores entrevistados teceram duras críticas ao trabalho policial e abordaram o sentimento de desproteção diante do crime e descrédito nas instituições oficiais.

Apesar da unanimidade das duras críticas à qualidade do serviço policial prestado, todos os entrevistados acreditam que a polícia tem um importante papel a desempenhar na segurança e deveria ser o primeiro recurso para a resolução de um conflito grave. Considerando o discurso ideal dos entrevistados sobre a resolução de conflitos, a polícia e a justiça deveriam ter

o monopólio do tratamento dos crimes. Não é verdadeiro, nesse nível do discurso, que haja um conflito de valores e uma contestação das instituições estatais como principais mediadoras de conflitos; ao contrário, o que se reivindica é a melhoria e ampliação dos seus serviços. As críticas e a indignação são externadas ao abordar as experiências concretas com os conflitos criminais vividos pelos entrevistados e pelas pessoas próximas. Assim, o campo da resolução de conflitos apresenta uma ambiguidade entre o discurso ideal a respeito da justiça estatal – instituição poderosa, neutra no litígio, com igualdade de acesso a todos, rapidez, segurança, certeza e rigor – e a experiência concreta dos indivíduos – ineficiência das instituições, frustração das expectativas e presença de ações privadas.

No plano do discurso sobre o ideal, o recurso à violência parece ter pouco prestígio como saída para lidar com o crime, entretanto, na medida em que as experiências concretas são acionadas, vai-se mostrando que a violência pode vir a prestar bons serviços, tanto mais eficazes quando mais aguda for a crise. Nos três primeiros casos apresentados, mesmo desaprovando o recurso à violência como legítimo, considera-se que ele foi eficaz para melhorar as questões de segurança no bairro. Essa marcante experiência de eficácia é contrastada com a ineficiência da polícia e a ausência de juízes, promotores, advogados. De outro modo, mesmo ao discutir casos concretos, a maioria dos entrevistados desaprovou ações de vingança privada, de execução de criminosos, adoção da pena de morte e até a violência policial – embora existam apoiadores das soluções violentas e radicais, isto está longe de constituir um consenso em torno de valores anti-iluministas.

Para desenhar essa conclusão, foi muito significativo investigar até que ponto os mecanismos tradicionais de vingança privada baseada na família estavam presentes no imaginário sobre a resolução de conflitos e como sua eficácia era avaliada. É certo haver um consenso em torno da legitimidade do papel da família como agente de vingança. As vítimas dos casos de violência relatados quase nunca são apenas indivíduos, mas também os familiares da vítima aparecem como vítimas diretas, sobretudo quando se fala de crimes de sangue e sexuais ou crimes patrimoniais que atingem o sustento da família, como o roubo do salário dos trabalhadores e a invasão de suas residências. Os quatro casos relatados enquadram-se num campo de resolução de conflitos no qual o Estado é descrito como ausente e a família como presente. E essa família – exatamente o que chamou a atenção para esses casos específicos – estabelece relações múltiplas de contraprestação com os vizinhos, em que as categorias de vizinho e parente são muito próximas e intercambiáveis, permitindo reconhecer a existência de uma comunidade no bairro. Uma comunidade que foi sendo formada desde a chegada ao bairro, quando uma família se instala e permite a vinda de novos membros para residir nas proximidades, e a aproximação com os vizinhos também recém-chegados, com trajetórias semelhantes e problemas comuns a serem enfrentados. Uma comunidade que vai acolhendo seus membros a partir da referência familiar e vai se diferenciando de outros que estão no bairro, como os bandidos, por exemplo.

Assim, a ocupação da periferia, sem perder de vista suas condições extremamente precárias, não ocorreu tão somente no espaço árido da ausência do Estado, mas também em função do acolhi-

mento proporcionado pelas redes de relacionamentos comunitários.

O recente abandono de um mundo rural em esfacelamento, onde os códigos de vingança privada baseada na família ainda estavam presentes, foi ainda revestido do amortecimento oferecido pela proteção da família. Contudo, o esfacelamento do mundo rural – essa é a hipótese de José de Souza Martins (1996) – retirou as bases da sociabilidade, como a família extensa, o compadrio e a cooperação vicinal, em que se baseava o direito tradicional de vingança privada. De sorte que, entre os entrevistados, a ação individual de vingança privada é considerada extremamente arriscada e indesejável, por expor o indivíduo e sua família a riscos de retaliação e a uma grande possibilidade de ser pego nas malhas do sistema criminal, ou – o que seria ainda pior – comprometer-se perante a justiça divina. O peso moral da vingança privada na sociedade dos indivíduos – em que a presença do Estado, mesmo rarefeita, pode se fazer sentir – é grande demais para que esse caminho de solução de conflitos seja largamente legitimado (nas palavras dos entrevistados, “como pôr a cabeça no travesseiro” ou “olhar para os filhos”, sabendo que “se igualou ao criminoso”). Nessa hora, pensando em sintonia com Martins, os vizinhos e amigos do bairro atuam no sentido de compensar as transformações sociais da família que inviabilizam a permanência do sistema tradicional de vingança.

A justiça popular de base comunitária, observada através dos casos aqui trazidos, é uma forma de resolução de conflitos que se baseia em regras costumeiras, não mais as mesmas regras tradicionais da vingança privada, eficazes apenas numa forma de organização social que já não

existe mais. O costume (THOMPSON, 1998) é um campo de experimentações que atualiza e reelabora fragmentos do direito tradicional e do direito moderno (porque o Estado de direito é rarefeito nesses lugares). O costume não é o apego a uma ordem social passada, mas pode ser o campo de lutas pela construção de uma nova configuração de forças no interior do bairro e de um novo tipo de articulação com o restante da cidade e da sociedade, já que é obrigado a lidar com a crise de eficácia de dois sistemas jurídicos diferentes – o tradicional e o do direito estatal moderno. Um porque já não é mais considerado legítimo, outro porque é atravessado por uma lógica hierárquica que o faz ineficiente, produzindo a marginalização e a exclusão de largos contingentes de cidadãos de segunda classe.

Essa condição peculiar de exclusão em relação aos interesses cristalizados nas instituições da justiça oficial dá sentido, para os agentes sociais estudados, à reapropriação de certos usos costumeiros, os quais não são, pelo caráter experimental e instável do costume, práticas cristalizadas e padronizadas, por isso é difícil nesses bairros se chegar a um consenso sobre o que fazer diante de um crime de sangue. Os linchamentos não são formas fixas de punição que se repetem toda vez que um crime ocorre, não são regras, mas sim episódios de revolta justificados pelo grupo local em razão de sua situação liminar.

A ação coletiva violenta é uma forma de contornar a tensão entre a legitimidade e a ilegalidade da vingança privada, diluindo no coletivo a responsabilidade que muito dificilmente poderá ser atribuída a indivíduos, num contexto em que a justiça pública é concebida como a melhor resposta, mas uma resposta improvável para a prote-

ção da vida e dos interesses dos pobres moradores da periferia.

A descrição do campo de resolução de conflitos tornou-se complexa, já que não se trata de simplesmente aceitar a violência quando o Estado falha, ou de aceitá-la como parte da natureza humana ou como um direito tradicional. A perspectiva dos sujeitos estudados por essa pesquisa é a de quem está nas franjas do Estado de direito, imaginando como seria bom estar incluído, mas sofridamente constatando a sua condição marginal e relatando os efeitos da exclusão.

A consciência da desigualdade transita para a consciência da injustiça social. Os alvos da revolta, porém, são identificados em agentes estatais que deturpariam a função idealmente concebida das instituições – não nos formuladores e executores de políticas públicas excludentes – e nos criminosos individuais, agentes imediatos e concretos da violação da segurança das famílias locais. E, por essa consciência, a periferia urbana se reconhece como uma realidade geográfica à parte, desprovida da rede urbana dos bairros centrais, mas também como uma periferia política que não teve e não terá forças para alterar os processos pelos quais permanece recoberta por um Estado de direito rarefeito. Por isso, a revolta elimina o inimigo concreto, mas não cria condições efetivas de participação na formulação e implementação de políticas com efeitos de redução da insegurança.

Os linchamentos estudados, então, embora localmente interpretados como movimentos de revolta contra a insegurança e a ineficácia das políticas públicas, constituem uma expressão conservadora, uma vez que não criam a possibilidade

de alternativas sociais para o futuro – a ação coletiva nesse caso se encarrega das tarefas desprezadas pelas instituições estatais, com a oferta de sua própria justiça, mas não possui ação transformadora sobre as instituições estatais. E, incontestavelmente, não podem ampliar o Estado de direito, por serem sua própria antítese, curiosamente produzida a partir de seus fragmentos.

Superar o impasse promovido pela reivindicação da ordem através da desordem, do império do direito através da violência, da legalidade por atos ilegais, parece ser o grande desafio da construção democrática. Se os velhos consensos em torno do mecanismo de vingança familiar já não dão conta de resolver questões de uma sociedade

mais complexa, com formas criminais diversificadas, se já não há consenso sobre as exclusões do sistema oficial de justiça, parece fácil concluir que seja o momento de rediscutir coletivamente os consensos sobre o exercício do controle social e ampliar a abrangência do Estado de direito por meio da incorporação das demandas populares de segurança, reduzindo a desigualdade política e reconstruindo as políticas de segurança e justiça em bases mais igualitárias. E se parece fácil agora concluir o texto sociológico, a dificuldade será reposta com a pergunta sobre os caminhos desejáveis para a ação democrática, transformadora, capazes de nos conduzir, com a menor perda de vidas e liberdades, a uma sociedade mais justa.

1. Uma primeira versão deste texto foi apresentada no seminário "Linchamentos em Maputo", da Universidade Eduardo Mondlane, em Moçambique, em novembro de 2007. Ligeiramente modificado, foi apresentado no Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais, em Braga, Portugal, em fevereiro de 2009.
2. Consultar a instigante pesquisa de Helena Singer (2003) sobre os discursos a respeito dos linchamentos veiculados por defensores e críticos dos direitos humanos em artigos de jornal, textos científicos e por operadores jurídicos nos processos penais instaurados para apurar essas ações.
3. Ver a referência ao relatório do Núcleo de Estudos da Violência ao final.
4. Esta pesquisa resultou na dissertação de mestrado defendida junto ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, em 2001. O texto foi publicado em livro (SINHARETO, 2002).
5. Consultar Bonduki e Rolnik (1979) e Maricota (1996).
6. Ver Teresa Caldeira (1989) e (2000).
7. Um exemplo é Moisés (1982). Singer (2003), em sua reconstrução dos discursos, enfatiza a contraposição das leituras em que os linchamentos seriam uma modalidade de protesto violento não canalizada para as instâncias políticas próprias da cidadania e aquelas em que a violência coletiva seria um meio de construção da organização política, uma forma de exercício da cidadania.
8. Ver o primeiro artigo de Martins (1989) sobre o tema, sintomaticamente publicado numa revista de estudos da migração.
9. A caracterização dos linchamentos é baseada nas informações contidas no Banco de Dados da Imprensa do Núcleo de Estudos da Violência da USP (www.nev.prp.usp.br).
10. A região do ABC ganhou esse nome por causa das iniciais dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Ali foi implantada, a partir dos anos 1950, a maior base da indústria automobilística do país, cujo crescimento na década de 1970 atraiu milhões de trabalhadores de todos os lugares do país. Ali se originou um forte movimento sindical, deflagrando greves que tinham o objetivo de melhorar as relações trabalhistas, mas também lutar contra a ditadura e o crescimento da desigualdade provocada por uma política econômica extremamente concentradora de renda. Em 1978, as assembleias de grevistas e os comícios reuniam centenas de milhares de pessoas e o movimento tornou-se um símbolo da luta por democracia. Deste movimento resultou uma renovação do sindicalismo e a fundação do Partido dos Trabalhadores, tendo Luis Ignácio Lula da Silva (atual presidente da República) como um de seus principais líderes. Como resultado da pressão popular por abertura do regime, em 1982 foram eleitos pelo voto direto governadores e deputados, com vitória maciça da oposição, marcando o início da democratização política do país.
11. Alba Zaluar (1984) observou, em bairro popular do Rio de Janeiro, a mesma política identitária dividindo trabalhadores e bandidos. O estigma de criminalidade desses locais e os processos de criminalização da pobreza tornariam necessários esses mecanismos identitários como uma forma de proteção dos trabalhadores pobres contra os preconceitos sociais e as arbitrariedades policiais. Mas são identidades que podem ser reflexíveis em certas circunstâncias, quando se reconhece a identidade da pobreza e em trajetórias pessoais de trânsito entre os dois grupos.
12. A respeito do impacto da ausência de democracia e da formação de uma cidadania com percurso histórico diverso do modelo marshalliano sobre o enfraquecimento do direito como linguagem comum e a deslegitimação do recurso à justiça oficial, consultar a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos (1994).
13. Sobre a história e a lógica concentradora dos investimentos públicos e privados na rede urbana em São Paulo, consultar a obra do urbanista Flávio Villaça (2003).
14. Para ver uma análise detalhada das entrevistas e das opiniões nelas refletidas, consultar Sinhareto (2002).

Referências bibliográficas

- Bourdieu, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude; Passeron, Jean-Claude. **A profissão de sociólogo**. Preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.
- Bonduki, Nabil G.; Rolnik, Raquel. **Periferias**: ocupação do espaço, reprodução da força de trabalho. São Paulo: Fausp, 1979.
- Caldeira, Teresa P. R. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Ed. 34, 2000.
- _____. Ter medo em São Paulo. In: Brant, Vinicius C. (Org.). **São Paulo**: trabalhar e viver. São Paulo: Brasiliense, p. 151-167, 1989.
- Durkheim, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Ed. Nacional, 1987.
- Elias, Norbert. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, v. 1, 1990.
- Hobsbawn, Eric J.; Rudé, George. **Capitão Swing**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982. [Original publicado em 1969].
- Le Bon, Gustave. **Psychologia das multidões**. Lisboa: Almanach Encyclopedico Ilustrado, 1908.
- Maricato, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- Martins, José de Souza. Linchamentos: a vida por um fio. **Revista Travessia**, 21-27, maio-ago. 1989.
- _____. As condições do estudo sociológico dos linchamentos no Brasil. **Estudos Avançados**, 9 (25): 295-310, set.-dez. 1995.
- _____. Linchamento, o lado sombrio da mente conservadora. **Tempo Social**, 8 (2): 11-26, out. 1996.
- Moisés, José Álvaro et al. **Cidade, povo e poder**. São Paulo: Cedec/Paz e Terra, 1982.
- Rudé, George. **A multidão na história**: estudos dos movimentos populares na França e na Inglaterra, 1730-1848. Rio de Janeiro: Campus, 1991. [Original publicado em 1964].
- Sahlins, Marshall. **Cultura e razão prática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- Senechal de la Roche, Roberta. Collective violence as social control. **Sociological Forum**, 11(1): 97-128, Mar., 1996.
- Singer, Helena. **Discursos desconcertados**: linchamentos, punições e direitos humanos. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2003.
- Sinhoretto, Jacqueline. **Os justicadores e sua justiça**. Linchamentos, costume e conflito. São Paulo: IBCCRIM, 2002.
- Universidade de São Paulo. Núcleo de Estudos da Violência. **Continuidade autoritária e construção da democracia**: Relatório de Pesquisa n. 3. São Paulo, 1997. Mimeografado.
- Thompson, E. P. **Costumes em comum**. Estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- _____. **Tradición, revuelta y consciencia de classe**. Barcelona: Critica, 1979.
- Villaça, Flávio. A segregação urbana e a Justiça (ou a Justiça no injusto espaço urbano). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 11, n.24, p. 341-346, jul.-set. 2003.
- Zaluar, Alba. **A máquina e a revolta**. Rio de Janeiro, 1984.

Linchamentos: insegurança e revolta popular

Jacqueline Sinhoretto

Resumen

Linchamientos: inseguridad y revuelta policial

El estudio de cuatro casos de linchamiento ocurridos en barrios humildes de grandes ciudades brasileñas (en el Estado de São Paulo) permitió establecer conexiones entre esas acciones populares violentas y el contexto de crecimiento de la inseguridad urbana, en el período de urbanización acelerada que marcó los años 80 en Brasil. Se intentó interpretar los linchamientos como formas de resolución de conflictos por medio de la violencia colectiva, una alternativa de justicia legitimada por integrantes de redes de comunidades de vecinos ante la falta de confianza en el sistema estatal de seguridad y justicia (que aplica políticas discriminatorias y desiguales) y también como la destrucción de las formas tradicionales de justicia por cuenta propia basadas en la venganza. La acción colectiva violenta es una forma de circunvalar la tensión entre la legitimidad y la ilegalidad de la venganza personal al diluir en lo colectivo la responsabilidad penal y la moral, demasiado pesadas de sobrellevar para un individuo. Es una manera conservadora de solucionar el conflicto social por la seguridad, en la que los ciudadanos asumen personalmente tareas en que el Estado es omiso, sin que consigan, con eso, modificar su posición de exclusión en la elaboración de políticas públicas de seguridad.

Palabras Llave: Linchamientos. Violencia. Justicia popular. Gestión de conflictos. Políticas de seguridad.

Abstract

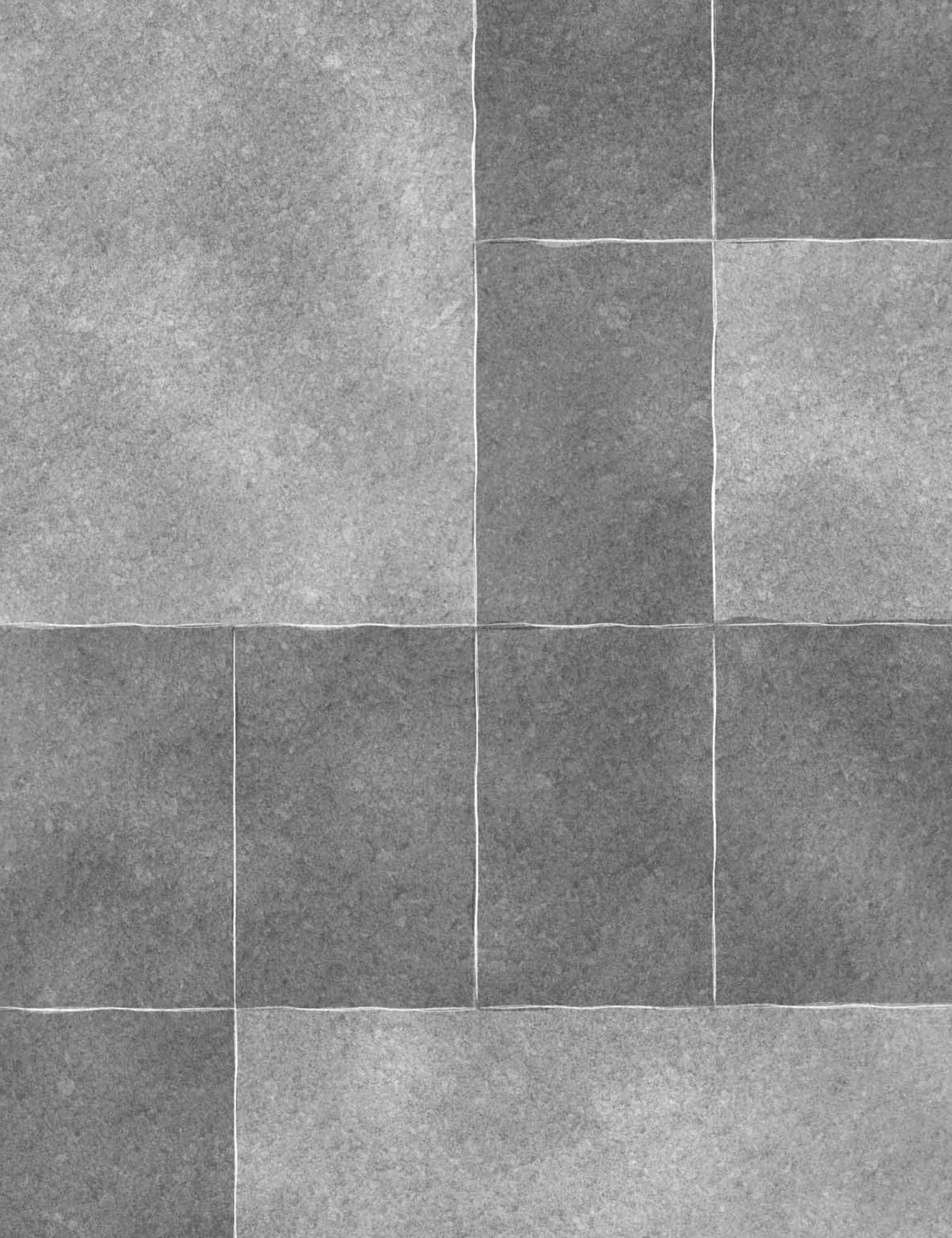
Lynching: lack of security and popular revolt

The study of four cases of lynching which took place in poor urban districts of major Brazilian cities (within São Paulo State) has brought to the fore connections between these violent popular acts and the context of the increasing lack of urban security during the era of intense urban development that marked the 1980s in Brazil. Lynching has been presented as a means of conflict resolution through collective violence, and an alternative form of justice legitimized by members of the neighborhood community networks amid a lack of confidence in the public system of security and justice (which implements policies underpinned by discrimination and inequality) and the demise of traditional forms of vengeance-based private justice. Collective violence is a means of bridging the gap regarding the tension between the lawfulness and lawlessness of private vengeance, by collectively diluting the criminal and moral liability which would prove too great a burden for any individual to bear. This represents a conservative approach to remedying the social conflict for security, in which citizens privately assume tasks in which the Public Authorities are absent, yet without this leading to any improvement in their condition of being excluded from public security policy.

Keywords: Lynching. Violence. Popular justice. Conflict management. Security Policies.

Data de recebimento: 15/01/09

Data de aprovação: 11/02/09



Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva¹

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo é doutor em Sociologia, professor e pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Criminais e em Ciências Sociais da PUC-RS ✉ rgdeazevedo@uol.com.br.

Resumo

Este artigo inicia-se com uma descrição sintética da estrutura formal do sistema de justiça penal no Brasil, para, em seguida, realizar uma abordagem das diversas dimensões de atuação das instituições de justiça e segurança desde o período de redemocratização, na década de 80, até o momento atual. Tendo como pano de fundo o aumento das taxas de homicídio e as dificuldades encontradas para a reestruturação das forças policiais para atuar em democracia, busca-se identificar o impacto da demanda punitiva sobre o funcionamento do sistema de justiça, levando em conta a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, bem como o resultado do crescimento das taxas de encarceramento sobre o sistema penitenciário. Como conclusão, aponta-se para a importância da atuação do Ministério da Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a contenção da demanda punitiva e a reestruturação das instituições de justiça e segurança.

Palavras-Chave

Justiça Penal. Segurança Pública. Sistema Penitenciário. Demanda punitiva.

A justiça penal no Brasil – estrutura formal

O direito penal e processual penal e o sistema de justiça penal constituem, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, mecanismos normativos e institucionais para minimizar e controlar o poder punitivo estatal, de tal forma que o objetivo de proteção dos cidadãos contra o crime seja ponderado com o interesse de proteção dos direitos fundamentais do acusado. É tarefa do direito penal e do direito processual penal estabelecer freios capazes de atenuar os riscos inerentes ao desequilíbrio de poderes entre Estado e cidadão, acusador e acusado.

A estrutura judiciária brasileira tem suas bases estabelecidas pelo Capítulo III do Título IV da Constituição Federal. No topo se encontra o Supremo Tribunal Federal (STF), composto por onze ministros nomeados pelo presidente da República, com aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. O Supremo acumula funções que, em outros países, estariam divididas em pelo menos três órgãos: desempenha o papel de tribunal de última instância para julgamento de recursos contra decisões dos juízes e tribunais de instâncias inferiores; exerce a função de corte constitucional, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade; e, ainda, julga originariamente as infrações penais comuns de que sejam acusados o presidente da República, o vice-presidente, os membros do Congresso Nacional,

seus próprios ministros e o procurador-geral da República. Compete também ao STF o julgamento originário, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, dos ministros de Estado e dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assim como o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas, ou quando o coator for Tribunal Superior, ou ainda quando paciente ou coator for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do STF, bem como a extradição solicitada por Estado estrangeiro, a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados. Em recurso ordinário, compete ao STF o julgamento do *habeas corpus* decidido em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão.

Abaixo do STF, a Constituição estabelece também a competência criminal para o Superior Tribunal de Justiça – STJ, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE e o Superior Tribunal Militar – STM, além da divisão da Justiça brasileira em Federal e Comum. A primeira está dividida em três instâncias – Justiça de 1º grau, Tribunais Regionais Federais e Superior Tribunal de Justiça – e a Comum estrutura-se em três graus – Justiça de 1º grau nos estados, Tribunais de Justiça nos estados e Superior Tribunal de Justiça. A competência da Justiça Federal está estabelecida nos arts. 108 e 109 da CF, ficando para a Justiça Comum a chamada competência residual. Nos estados, a Justiça Comum está

estruturada de acordo com as Leis Estaduais de Organização Judiciária.

Quanto ao procedimento adotado pelo Código de Processo Penal, uma recente alteração introduzida pela Lei 11.719, de 20 de junho de 2008, estabelece que o mesmo pode ser comum ou especial. O procedimento comum se subdivide em comum ordinário, quando o crime tiver sanção máxima cominada igual ou superior a quatro anos de pena privativa de liberdade; sumário, tratando-se de crime com pena máxima cominada inferior a quatro anos de pena privativa de liberdade; e sumaríssimo, para as infrações penais de menor potencial ofensivo, com pena máxima prevista até dois anos de pena privativa de liberdade. A Lei determina que o procedimento comum, nas suas três modalidades, seja aplicado a todos os processos, salvo as disposições expressas em contrário, previstas no próprio Código de Processo Penal ou em legislação especial.

No procedimento comum ordinário ou sumário, após o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, tendo por base o inquérito policial, ou da queixa, pelo titular da ação privada, o juiz poderá rejeitá-la liminarmente ou recebê-la. Recebendo-a, ordenará a citação do acusado para oferecer resposta à acusação, por escrito, no prazo de dez dias (art. 396). Depois de oferecida a resposta pelo acusado, o juiz deverá verificar a possibilidade de absolvição sumária do mesmo, conforme previsão contida nos incisos do artigo 397 do Código Processual Penal. Somente então, após o recebimento da peça acusatória, é que o magistrado designará audiência de instrução e julgamento, onde serão tomadas as declarações do ofendido, inquiridas as testemunhas de acusação e defesa (nesta ordem), e realizado o interro-

gatório do acusado. Dessa forma, todas as provas serão produzidas em uma única audiência. Há ainda a possibilidade do requerimento de diligências, a ser apresentado pelas partes. Sendo este indeferido, ainda em audiência são oferecidas alegações finais orais por 20 (vinte) minutos respectivamente, pela acusação e pela defesa. Nos casos em que o julgador considerar a complexidade do caso ou do número dos acusados, poderá substituir as alegações orais por memoriais. Logo após será proferida sentença, recorrível por apelação.

Para os delitos chamados de menor potencial ofensivo, com pena máxima de até dois anos de reclusão, a Constituição Federal autorizou a criação dos Juizados Especiais Criminais, regulamentados pela Lei 9.099/95. Neste caso, é dispensada a realização do inquérito policial, havendo a possibilidade de conciliação entre vítima e autor do fato, para composição dos danos, bem como de transação oferecida pelo Ministério Público para o cumprimento de medida alternativa sem reconhecimento de culpa, e ainda a suspensão condicional do processo, que é cabível não só para os delitos de competência dos Juizados, mas também para aqueles cuja pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano. Neste último caso, o Ministério Público proporá a suspensão por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime. Não sendo o caso de nenhuma dessas hipóteses, o processo prosseguirá com o oferecimento da denúncia e rito sumário, marcado pela oralidade e concentração dos atos processuais e prolação da sentença em audiência.

A legislação processual brasileira prevê ainda uma série de procedimentos especiais, além desses mencionados anteriormente, entre os quais

estão aqueles contidos na lei de entorpecentes, lei de imprensa, lei de falências, crime de abuso de autoridade, ação penal privada por crime contra a honra e outros. O mais complexo dos ritos especiais é o que diz respeito ao julgamento pelo Tribunal do Júri, previsto no art. 5º da CF para os crimes dolosos contra a vida.

Durante o processo penal é possível a decretação da prisão do acusado, nos casos de prisões temporária, preventiva e em virtude de pronúncia. A prisão preventiva é autorizada pelo Código de Processo Penal para garantir a ordem pública, a instrução criminal e a futura aplicação da lei penal. Parte da doutrina considera a primeira modalidade inconstitucional, por contrariar o princípio da presunção de inocência.

Sendo esta a estrutura judiciária, cabe ainda referir que a legislação penal e processual penal é de competência exclusiva do Congresso Nacional, tendo vigência em todo o território nacional. No entanto, a principal constatação a respeito da situação da justiça penal brasileira é de uma permanente defasagem entre o plano formal e o real no tocante aos direitos e às garantias individuais, entre o dever ser e o ser (AZEVEDO; DIAS NETO, 2007). Seletividade e reprodução da desigualdade social, tortura e abuso de poder, corrupção e supressão de garantias são características estruturais do sistema penal no Brasil e permeiam suas várias instâncias, como se verá a seguir.

Redemocratização, violência e seletividade policial

Desde o retorno à democracia, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem se tornado cada vez mais explícita a dificuldade do sistema de justiça penal e segurança pública

para lidar, dentro da legalidade, com a crescente taxa de criminalidade, acarretando a perda de legitimidade do Estado e a falta de confiança nas instituições de justiça e segurança.

No período entre 1980 e 2003, a taxa de mortalidade por homicídio no país subiu de 11,4 homicídios por 100 mil habitantes para 29,1, acumulando mais de 1 milhão de mortes por homicídio doloso nas três últimas décadas.² A maioria dos mortos é economicamente desfavorecida, com baixa escolaridade, jovem, masculina, negra e residente na periferia dos grandes centros urbanos. Em números absolutos, o pico das taxas de homicídio ocorreu em 2003, com 51.043 assassinatos no ano, iniciando-se a partir de 2004 uma trajetória descendente.³

O problema não é apenas brasileiro. Estudo elaborado pelo sociólogo Julio Waiselfisz (2008), utilizando como fonte principal para a construção dos indicadores o Sistema de Informação Estatística da Organização Mundial da Saúde – OMS, em que são analisados 83 países, 16 deles latino-americanos, revela que o continente tem a maior taxa de homicídios do mundo e, nesse contexto, os jovens são as principais vítimas.

De acordo com o relatório – lançado em parceria pelo Instituto Sangari, o Ministério da Justiça do Brasil e a Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla) –, a taxa de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos⁴ na América Latina é de 36,6 por 100 mil habitantes. Na América do Norte, essa taxa é de 12 e, na Europa, de 1,2. Entre os 83 países estudados, os cinco primeiros no ranking que mede a taxa de homicídio juvenil são da América Latina. A lista é liderada por El Salvador, com 92,3 homicídios por 100 mil habitantes.

O Brasil aparece em quinto lugar, com taxa de 51,6 por 100 mil. Considerando-se a população em geral, o Brasil também ocupa o quinto posto entre os países com altas taxas de homicídios na região, com 25,2 por 100 mil habitantes, em 2005. Os quatro primeiros, por ordem de classificação, são El Salvador (48,8), Colômbia (43,8), Venezuela (30,1) e Guatemala (28,5).

Há hoje uma consciência crescente de que a lei e os direitos ainda desempenham papel menor na determinação do comportamento dos indivíduos e instituições no Brasil e na América Latina. De acordo com o Relatório do Latinobarômetro 2005, há uma grande desconfiança na capacidade do Estado de implementar sua legislação imparcialmente e apenas 21% dos brasileiros afirmam respeitar as leis (VILHENA, 2007, p. 42).

Para O'Donnell, a maioria dos países da América Latina não foi capaz de consolidar sistemas de Estados de Direito depois da transição para a democracia. Segundo o autor, a desigualdade extrema na região é um dos maiores empecilhos para uma implementação mais imparcial do Estado de Direito. O Brasil, como um dos mais desiguais países do continente, pode ser caracterizado como um sistema de não-Estado de Direito.

Na América Latina há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos. Quando um empresário de reputação duvidosa disse na Argentina: "Ser poderoso é ter impunidade [legal]", expressou um sentimento presumivelmente disseminado de que, primeiro, cumprir voluntariamente a lei é algo que só os idiotas fazem e, segundo, estar sujeito à lei não é ser portador de direitos vigentes, mas sim um sinal seguro de fraqueza social. Isso é em

particular verdadeiro, e perigoso, em embates que podem desencadear a violência do Estado ou de agentes privados poderosos, mas um olhar atento pode detectá-lo também na recusa obstinada dos privilegiados a submeter-se a procedimentos administrativos regulares, sem falar da escandalosa impunidade criminal que eles costumam obter (O'DONNELL, 2000, p. 346).

Neste sentido, observa-se que o sistema acentua a desigualdade social por sua dinâmica seletiva: além da imensurável cifra oculta de delitos praticados, uma pequena parcela dos casos que chegam até a polícia judiciária é transformada em processo penal, explicitando a incapacidade institucional para apurar a maior parte dos eventos criminais. Conforme Zaluar (2007, p. 43-44):

Uma porcentagem incrivelmente elevada de homicídios não é objeto de inquérito policial, e seus autores não são jamais identificados. Um estudo do sistema criminal de Justiça em São Paulo revelou que as maiores porcentagens de condenação estão entre os acusados de tráfico de drogas ou de roubo, e não entre os acusados de homicídios e assalto à mão armada, os dois crimes que mais apavoram as pessoas. Ainda um outro provou que, de 4.277 boletins de ocorrência de homicídios, apenas 4,6% tiveram o autor e o motivo conhecidos e registrados. No Rio de Janeiro, mais um estudo mostrou que 92% dos casos de homicídio foram devolvidos à polícia porque não tinham as provas necessárias para serem julgados.

No Estado do Rio Grande do Sul, cuja taxa de elucidação de delitos está entre as melhores do país, dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública referentes a 2007 dão conta de que, do total de inquéritos iniciados, 55% são

finalizados e remetidos ao Ministério Público, e destes apenas 15% dão origem a uma denúncia e chegam, então, ao Poder Judiciário (ETCHITCHURY, 2008, p.38). Em decorrência disso, o processo penal, que é instaurado em relativamente poucos casos, passa a ser utilizado como um mecanismo de punição antecipada, já que a prisão imediata e todos os demais ritos processuais podem oferecer uma falsa sensação de eficácia do poder punitivo do Estado (VASCONCELLOS; AZEVEDO, 2008).

As taxas de criminalidade têm crescido pelo menos desde os anos de aumento da pobreza e hiperinflação que marcaram a transição da ditadura militar para a democracia em meados da década de 80. O retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade. Segundo Kant de Lima, Misse e Miranda (2000, p. 49):

A maior parte dos estudos tende a localizar, entre meados e o final dos anos 70, uma mudança de padrão na criminalidade urbana, especialmente no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Belo Horizonte: aumento generalizado de roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes, um grau maior de organização social do crime, incremento da violência nas ações criminais; aumento acentuado nas taxas de homicídio e de outros crimes violentos e o aparecimento de quadrilhas de assaltantes de bancos e instituições financeiras. Essa mudança de padrão se consolidaria e se expandiria nos anos 80, com a generalização do tráfico de drogas, especialmente da cocaína, e com a substituição de armas convencionais por outras, tecnologicamente sofisticadas, com alto poder de destruição.

Embora muitos considerem que alguma coi-

sa deve ser feita em relação ao crime, a confiança no sistema de justiça criminal é muito baixa. Ele é visto como lento, ineficaz e parcial em favor dos ricos e poderosos. Os brasileiros raramente encaminham seus conflitos ao sistema formal de justiça, dependendo mais de redes de relações interpessoais para sua resolução. Uma das consequências é o isolamento das classes média e alta em condomínios fechados com muros e portões eletrônicos e seguranças privados. A indústria da segurança privada emprega mais gente do que o sistema de segurança pública. Em várias regiões do país, não é incomum o recurso a matadores profissionais para eliminar supostos assaltantes ou mesmo políticos rivais, e nos últimos anos surgiram as “milícias” urbanas em favelas do Rio de Janeiro, controladas por policiais, que cobram dos moradores para garantir a segurança da comunidade diante dos grupos de traficantes e pequenos assaltantes.

Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, os primeiros governadores eleitos depois da ditadura militar, em meados dos anos 80 (Franco Montoro e Leonel Brizola), estavam determinados a reduzir as violações aos direitos humanos e a reformar a polícia para minimizar a tortura e as execuções sumárias. No entanto, o crescimento da criminalidade, associado com a crise econômica, resultou em uma grande resistência da polícia contra as reformas, e a defesa dos direitos humanos foi responsabilizada pelos agora opositores e por boa parte da opinião pública como responsável pelo aumento da criminalidade.⁵

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a defesa dos direitos humanos têm sido desde então bloqueados pelo populismo punitivo, pelas sucessivas crises econômicas, pelo endividamento público

e pelas resistências corporativas de estruturas policiais corruptas e violentas. Durante a ditadura militar, os assassinatos políticos eram secretos, atos que o governo não podia admitir publicamente. Sob os governos eleitos, os homicídios praticados pela polícia ganharam a legitimidade do apoio popular, com o propósito ostensivo de controlar a criminalidade em uma situação em que os tribunais são levados pouco a sério.

No final da década de 80, 41% da população brasileira era formada por pobres, de acordo com padrões internacionais, enquanto 19% eram extremamente pobres, recebendo menos de um dólar por dia. O Brasil tinha e tem uma das maiores disparidades de renda na América Latina. Depois da eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, quando o governo teve sucesso em estabilizar a moeda e controlar a inflação, havia uma expectativa de redução das taxas de pobreza, porém, em 1998, com a desvalorização da moeda, os ganhos dos mais pobres acabaram retornando ao ponto inicial. Os gastos públicos no Brasil são relativamente altos para os padrões da América Latina, em torno de 1.000 dólares per capita entre 1996 e 1997 (CHEVIGNY, 2003, p. 86). No entanto, uma grande porcentagem destes recursos é destinada para pensões de funcionários públicos. Depois da desvalorização da moeda, as restrições impostas pelo FMI forçaram o governo a reduzir ainda mais os benefícios sociais aos pobres.

No último período, durante o governo Lula, o retorno do crescimento econômico do país, marcadamente a partir de 2004, teve efeitos benéficos sobre o mercado de trabalho, com crescimento do emprego formal, inclusive na indústria, e elevação da massa salarial real. Com a redução do desemprego e a expansão do PIB, cresceu a demanda

por mão-de-obra menos qualificada e houve uma elevação dos rendimentos de base em relação aos extratos de renda mais alta. Essa situação se reflete na queda de 5,7% do Índice de Gini desde 2002, com aceleração a partir de 2004 (IPEA, 2008). No entanto, esta tendência ainda não altera significativamente um quadro histórico de desigualdade, que permanece como o principal desafio a ser enfrentado pelo atual e os futuros governos, e depende de uma improvável manutenção das taxas de crescimento econômico dos últimos anos, em um contexto de recessão em escala global.

Demanda punitiva e sistema penal

Em uma sociedade hierárquica e desigual como a brasileira, em que as relações sociais são muitas vezes pautadas não pelo princípio da igualdade, mas por relações de clientelismo e compadrio, o criminoso é visto sempre como o “outro”, aquele que não está ao abrigo da lei e do direito, devendo ser submetido ao arbítrio e à violência que a própria sociedade exige dos agentes do sistema. Para Vilhena (2007, p.44):

Demonização, é o processo pelo qual a sociedade desconstrói a imagem humana de seus inimigos, que a partir desse momento não merecem ser incluídos sobre o domínio do Direito. Seguindo uma frase famosa de Grahman Greene, eles se tornam parte de uma “classe torturável”. Qualquer esforço para eliminar ou causar danos aos demonizados é socialmente legitimado e juridicamente imune. (...) A demonização, além de ser uma violação à lei em si, cria uma espiral autônoma de violência e de comportamento brutal de uma parcela dos indivíduos uns contra os outros e ajuda a explicar não apenas os índices de homicídio alarmantes, mas também a crueldade extrema de algumas manifestações de criminalidade.

No entanto, ao mesmo tempo em que aprova as ações da polícia contra supostos criminosos, a maioria das pessoas tem medo da violência policial, e reconhece que a polícia pratica atos de discriminação contra pobres e minorias.

Segundo o Relatório Anual da Human Rights Watch, publicado em 14 de janeiro de 2009 (VARELA, 2009), a violência policial permanece um problema crônico no Brasil – incluindo o uso excessivo da força, execuções extrajudiciais, tortura e outras formas de maus tratos. No primeiro semestre de 2008, a polícia do Rio de Janeiro foi responsável por um em cada seis assassinatos no estado – até junho daquele ano, 757 mortes foram causadas por policiais. A polícia alega que as mortes ocorrem em confronto e as registra como “ato de resistência”.

O número de assassinatos ocorridos quando os policiais não estão em serviço também é preocupante. Em Pernambuco, embora a taxa de elucidação dos homicídios seja baixa, estimativas apontam para o fato de que 70% deles são cometidos pelos chamados “esquadrões da morte”, que contam com policiais entre os seus membros (ALSTON, 2008).

O fenômeno criminal e em particular o aumento da criminalidade violenta no Brasil, nas últimas décadas, têm sido pouco afetados pelas políticas de encarceramento massivo implementadas a partir da edição da Lei 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos), que impediu a progressão de regime e, com isso, ampliou sobremaneira a população carcerária desde então,⁶ sem que tenha ocorrido redução da tendência de crescimento destes delitos. Como lembram Adorno e Salla (2007, p.10):

(...) a emergência da criminalidade organizada no Brasil não pode ser descolada das condições e tendências existentes na sociedade contemporânea, em especial a partir dos anos 1970, na esteira das mudanças neoliberais que inauguram a chamada era da globalização econômica e da diluição dos Estados-Nação. Essas mudanças promoveram em curto espaço de tempo profunda desregulamentação dos mercados, sobretudo financeiros, desencadeando uma seqüência ordenada de processos: alteração das tradicionais fronteiras nacionais; incentivo ao fluxo cada vez mais maleável de capitais; abertura de espaço para atividades ilegais ao tornar a propriedade do capital anônima; circulação monetária livre de estrangimentos institucionais por paraísos fiscais, apta para o financiamento de operações como tráfico de drogas, de pessoas e de órgãos humanos, contrabando de armas, fraudes fiscais e financeiras, pirataria de mercadorias e de serviços, falsificação de medicamentos, difusão de jogos de azar, entre tantas outras modalidades, a rápida emergência e a disseminação da criminalidade organizada encontraram condições favoráveis nos padrões, também mundiais, de desenvolvimento urbano. O surgimento acelerado de megacidades, com mais de oito milhões de habitantes e com seus sistemas policêntricos instituindo zonas de segregação social e espacial, tem sido palco do surgimento de novos padrões de pobreza e de novas formas de desigualdades sociais (Davis, 2006), em especial desigualdades de direitos, que condenam parcelas expressivas de populações urbanas de baixa renda à vida social imersa no mundo das ilegalidades.

Deixando de lado a complexidade do fenômeno, os principais veículos de comunicação, em momentos de comoção pública em virtude de al-

gum delito bárbaro, e quase sempre contra uma vítima das camadas médias ou altas da sociedade, colocam em pauta a redução da idade penal, o aumento de penas e a utilização das mesmas não mais para retribuir o delito ou reinserir o indivíduo na sociedade, mas como mecanismo de pura e simples contenção, a supressão de garantias em nome da eficiência no combate ao crime, etc. A defesa dos direitos humanos, ou seja, do puro e simples respeito à lei no processo penal e no momento da execução da pena, passa a ser tachada como a “defesa de bandidos”.

Em que pese o fato de que há um *déficit* de eficácia da legislação nas mais diversas áreas, isso não impede que avance a hipertrofia ou inflação de normas penais, invadindo campos da vida social anteriormente não regulados por sanções penais. O remédio penal é utilizado pelas instâncias de poder político como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. A resposta penal se converte em resposta simbólica oferecida pelo Estado diante das demandas de segurança e penalização da sociedade, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito.

Assim, assiste-se à criação dos chamados delitos de perigo abstrato, nos quais é suficiente demonstrar a prática de uma ação descrita pelo legislador como perigosa, e não a ocorrência de danos efetivos (ex.: criminalização do porte ilegal de arma de fogo; criminalização da conduta de dirigir sobre o efeito do álcool), à tendência de retrocesso na incidência da figura do risco permitido, com uma restrição progressiva das esferas de atuação arriscada e à situação em que a vítima passa a ocupar lugar de destaque, levando, em termos práticos, a casos em que a lei penal é in-

terpretada restritivamente no tocante às eximentes e atenuantes, ao mesmo tempo em que se dá maior flexibilidade aos tipos penais, propiciando a contínua extensão do seu alcance. A pretensão de satisfazer as necessidades de justiça faz com que haja o surto legislativo e, na medida em que existem conflitos de ordem múltipla, vem-se recorrendo ao direito penal como solução em *prima ratio*, assumindo uma função eminentemente simbólica, isto é, como forma de tranquilizar a opinião pública (AZEVEDO, 2005a).

Embora tenha crescido nos últimos anos o número de processos contra criminosos de colarinho branco, a expansão penal não produziu alterações significativas no perfil da população carcerária, que segue sendo caracterizada por indivíduos com baixo grau de instrução e renda, encarcerados em sua maioria pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas, e que no interior do sistema penitenciário vão ser integrados de forma permanente às redes de gerenciamento das ilegalidades.

Os atores do sistema penal: Ministério Público e Magistratura

O Ministério Público é a instituição responsável pelo oferecimento da denúncia nos delitos de ação pública e pelo controle externo da atividade policial. Não há dúvida de que, desde os anos 80, o Ministério Público brasileiro vem sofrendo um processo de transformação, com ampliação de atribuições e prerrogativas institucionais. Avaliando o impacto das mudanças legais e institucionais ocorridas a partir da década de 80, alguns estudos foram empreendidos por pesquisadores ligados ao Idesp (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), ressaltando a importância da nova arquitetura institucional

e das novas atribuições adquiridas, especialmente a titularidade da defesa dos direitos difusos e coletivos, e a atuação do Ministério Público no contexto da judicialização crescente da atividade política e de juridificação da sociedade brasileira.

Arantes sustenta que o reconhecimento de novos direitos na década de 80 e a criação de novos instrumentos jurídicos para a defesa dos mesmos, combinaram-se com um processo de reestruturação institucional, tornando o Ministério Público o mais importante agente na defesa de direitos coletivos pela via judicial, produzindo um alargamento do acesso à justiça no Brasil. O novo quadro institucional representa uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos e uma crescente politização da instituição, que se torna um ator relevante no processo político. Segundo o autor, “a razão principal da atuação desenvolvida do Ministério Público, como agente político da lei, é indubitavelmente a independência funcional de seus membros, conquistada por meio de uma sucessão de alterações pontuais, mas cumulativas, da legislação ordinária e constitucional” (ARANTES, 2002, p. 304-305).

O autor também destaca o predomínio de uma visão conservadora da política e da sociedade brasileira, que seria sustentada por grande parte dos integrantes do Ministério Público (84% de seus entrevistados), para os quais o papel de um órgão público na defesa dos direitos de cidadania é fundamental em razão da fraqueza da organização da sociedade civil brasileira, a qual se caracteriza por sua “hipossuficiência”. Na visão dos integrantes da instituição, alguém teria de tutelar os direitos fundamentais do cidadão, até que ele mesmo tenha condições de desenvolver autonomamente a defesa de seus interesses, e esse “alguém” seria

o próprio Ministério Público, preferencialmente pelas vias judiciais, já que a esfera da política estaria definitivamente pervertida pela fraqueza da sociedade civil e pela hipertrofia do Estado, tornando viciadas as instituições políticas.

A mesma constatação sobre o predomínio de um pensamento político conservador no interior do Ministério Público é apresentada por Silva (2001). No entanto, a autora identifica uma ambivalência no discurso dos promotores por ela pesquisados, para os quais a sociedade aparece ora como hipossuficiente e objeto de tutela, ora como sociedade organizada que elege o Ministério Público como parceiro de lutas sociais.

Com relação à atuação do Ministério Público como titular da ação penal, são mais raros os estudos. Em pesquisa sobre as concepções de política criminal dos promotores e procuradores do Estado do Rio Grande do Sul (AZEVEDO, 2005b), perguntados sobre com qual corrente de política criminal tinham mais afinidade, 54% dos respondentes identificaram-se com a “Tolerância Zero” como forma de combater as altas taxas de criminalidade. A corrente garantista, orientada pela ideia de que a persecução penal não pode violar as garantias constitucionais do acusado, teve somente 8% de adeptos.

Sinhoretto (2007), em levantamento de literatura nas ciências sociais brasileiras sobre o Ministério Público, conclui que têm sido enfatizadas, majoritariamente, as mudanças no perfil profissional e no ideário institucional provocadas pela incorporação de novas atribuições na defesa dos direitos transindividuais, em que pese a visão conservadora sobre o papel da sociedade civil, e em contraste com as pesquisas que apontam para uma valori-

zação das práticas exclusivamente retributivas na área penal e a falta de investimento institucional no controle e persecução à violência policial.

Encarregados de julgar os processos criminais, os juízes são atores centrais do sistema de justiça criminal. Os magistrados têm sido objeto de estudos a respeito do conteúdo e motivação de suas decisões. As pesquisas sobre comportamento profissional, mentalidade dos juízes e origem social dos magistrados colocaram em evidência a falácia do mito da neutralidade, abrindo um campo de indagações sobre as reais motivações das decisões judiciais.

As investigações empíricas sobre o perfil da magistratura e da atividade judicial têm servido para indicar que as decisões judiciais são influenciadas por uma série de variáveis, entre as quais são relevantes a situação e a ideologia política, a formação e a posição na hierarquia social e profissional dos magistrados (VIANNA, 1997). As conclusões em geral apontam para a existência de uma dupla seletividade na atividade judiciária: seletividade na aplicação da lei, com maior probabilidade de punição para os setores sociais desfavorecidos econômica e culturalmente e de favorecimento para as classes superiores; e seletividade na interpretação da lei, com a utilização pelo juiz de seu poder discricionário segundo suas opções políticas e ideológicas.

Em pesquisa realizada sobre a incidência da prisão provisória em casos de furto em cinco capitais brasileiras (Recife, Belém, São Paulo, Distrito Federal e Porto Alegre), Barreto (2007) traz importantes dados para a verificação de como a questão é tratada pelos Tribunais nos locais analisados. Ao estudar os casos em que houve prisão ocasionada por flagrante

delito, a autora verifica que, no Brasil, a prática dos juízes é em regra a da manutenção da prisão:

[Este fato] nos leva a concluir que o controle do flagrante realizado pelo Poder Judiciário na maioria das localidades pesquisadas, diferentemente do que dispõem as regras brasileiras, é meramente formal. Ou seja, não há decisão motivada de autoridade judicial determinando a prisão, de forma que a lavratura do auto de prisão em flagrante pela autoridade policial tem sido suficiente para justificar a custódia (BARRETO, 2007, p.53).

Quanto ao prazo de cumprimento das prisões preventivas, também são verificados excessos. O prazo que deveria ser de, no máximo, 81 dias, é extrapolado em todas as localidades pesquisadas por Barreto (2007, p.57):

Observa-se que em Recife, Belém e São Paulo, mais de 35% das prisões provisórias duram mais de 100 dias [...]. No Distrito Federal e em Porto Alegre, o excesso de prazo também ocorre, mas com menor frequência (7,72% e 8,47%, respectivamente).

A ampliação da utilização da prisão provisória, anterior à sentença condenatória, cada vez mais incorporada à normalidade do funcionamento do processo, é um dos fatores que mais contribui para a superlotação carcerária. Sendo difícil oferecer uma resposta rápida aos delitos, e ao mesmo tempo garantir que todas as etapas do processo penal decorram de forma adequada e garantindo os direitos do acusado, a solução encontrada é recolher à prisão cautelarmente os suspeitos, para que sejam imediatamente responsabilizados e punidos, mesmo que sem condenação criminal transitada em julgado. Nos últimos cinco anos, o número de presos provisórios cresceu 88,84%, representando, em dezembro de 2007, 30,19% da população

carcerária do país, o que equivalia, em termos absolutos, a 127.562 presos provisórios (Depen).

A situação do sistema prisional

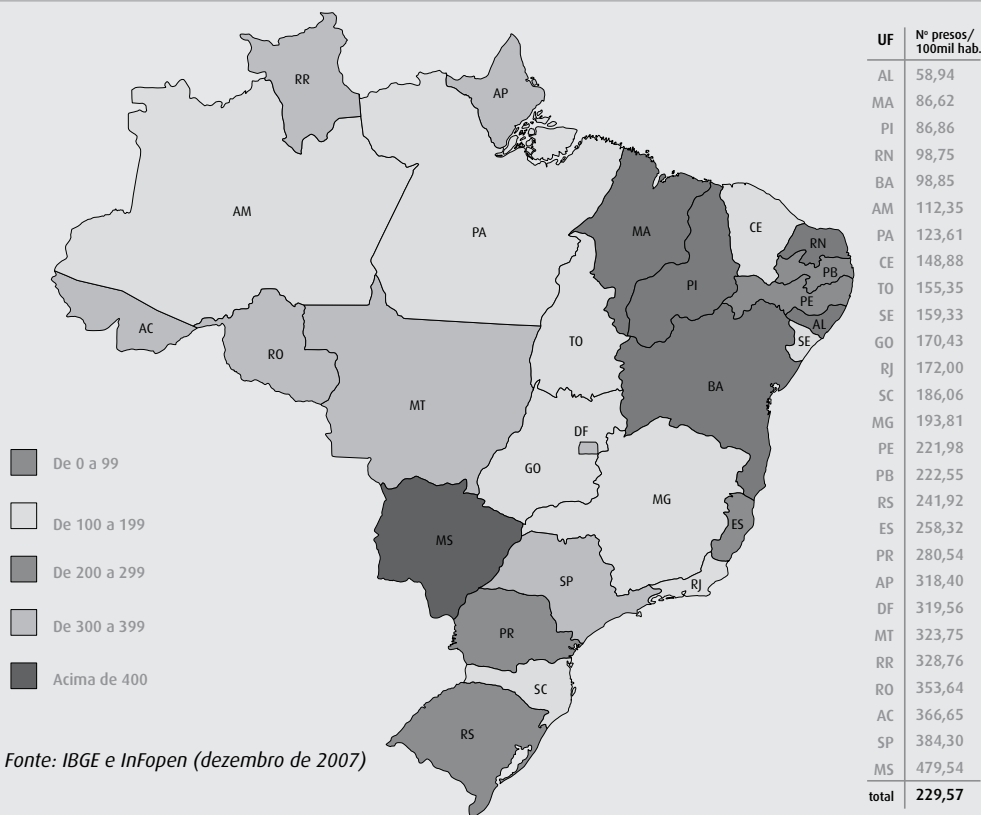
Com relação à execução da pena de prisão, submetida ao controle dos juízes de execução penal, porém a cargo dos governos estaduais, dados divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional – Depen permitem constatar um crescimento real da população carcerária brasileira de 37% nos últimos cinco anos, representando uma taxa média de aumento anual de 8,19%. Em janeiro de 2008, a população carcerária brasileira era de 427.134 presos, para um total de 275.194 vagas, representando 229,57 presos por 100 mil habitantes.

Os homens encarcerados representavam, em

dezembro de 2007, 93,88% da população total de presos no Brasil, com uma taxa de crescimento anual de 7,68% nos últimos cinco anos. Em contraste, o aumento real da população carcerária feminina tem ocorrido a uma taxa média anual de aproximadamente 11,19%, equivalendo, em dezembro de 2007, a 6,12% da população total de presos, ou 25.830 presas.

Ocorreu nos últimos anos uma redução real da população de presos custodiados pela polícia, permanecendo, em dezembro de 2007, um total de 56.014 presos em carceragens policiais. A explicação para o decréscimo é que em alguns estados (SP, RJ, MG) os órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário passaram a tomar para si a responsabilidade por estes presos.

Mapa 1
Presos em custódia do sistema penitenciário e da polícia



Analisando-se as taxas de encarceramento por estado, em 2007, é possível estabelecer importantes diferenças. Há estados com altas taxas de encarceramento, de mais de 300 presos por 100 mil habitantes, entre os quais destacam-se São Paulo, o mais populoso do país, com uma taxa de 384,30 presos por 100 mil habitantes, e Mato Grosso do Sul, com 479,54 por 100 mil. Encontram-se também nesta faixa os estados de Mato Grosso, Rondônia, Acre, Roraima e Amapá e o Distrito Federal. Com exceção de São Paulo e do Distrito Federal, todos os demais situam-se na fronteira oeste do país, por onde passa o tráfico de drogas e de outras mercadorias ilícitas.

Com taxas médias altas, entre 200 e 300 presos por 100 mil habitantes, estão os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Pernambuco e Paraíba. Na faixa de 100 a 200 presos por 100 mil habitantes, encontram-se Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Sergipe, Ceará, Pará e Amazonas. Com taxas de encarceramento inferiores a 100 presos por 100 mil habitantes, estão os estados da Bahia, Alagoas, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão, todos situados na região Nordeste do país.

A despeito das disposições constitucionais e da Lei de Execução Penal acerca das modalidades de assistência a serem prestadas aos presos, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário, cujo relatório final foi publicado em julho de 2008,⁷ verificou que a maioria dos estabelecimentos penais não oferece aos presos condições mínimas para que vivam adequadamente. A CPI constatou, no ambiente carcerário de diferentes unidades da Federação, uma realidade cruel, desumana, ilegal e inconstitucional.

A situação encontrada pela CPI, em suas diligências nos mais variados estabelecimentos penais, é de confronto com a legislação nacional e internacional, de agressão aos direitos humanos e de completa barbárie. Ao longo de seus trabalhos, a CPI apurou que a maioria dos estabelecimentos penais diligenciados necessita de ampla reforma, a fim de permitir o adequado alojamento dos presos. Muitos estabelecimentos não contêm instalações apropriadas para alocação individual de presos e, quando estes são alojados coletivamente, não lhes são propiciadas condições mínimas de acomodação.

Em muitos estabelecimentos penais inspecionados pela CPI, os presos não têm acesso à água e, quando o têm, é de má qualidade para o consumo. Há lugares onde os presos bebem em canos improvisados, sujos, por onde a água escorre. Em outros, os presos armazenam água em garrafas de refrigerantes, em face da falta constante de água corrente. Em vários presídios, presos em celas superlotadas passam dias sem tomar banho por falta de água. Em outros, a água é controlada e disponibilizada duas ou três vezes ao dia.

Muitos estabelecimentos penais são desprovidos de sanitários e pias dentro das celas e dormitórios ou próximos a esses. Quando tais instalações existem, comprometem a privacidade do preso. Não raras vezes os sanitários estão localizados em outras áreas, e nem sempre os presos têm acesso ou permissão para utilizá-los. O mesmo ocorre com as instalações destinadas a banho. O Estado também não garante aos presos artigos necessários à sua higiene pessoal, como sabonete, pasta dental, escova de

dentes e toalhas. Os detentos são obrigados a adquiri-los no próprio estabelecimento penal, nos locais destinados à sua venda, ou no mercado paralelo explorado clandestinamente na unidade prisional.

A maioria das unidades prisionais é insalubre, com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, mau-cheiro, com a proliferação de roedores e insetos. Em quase todas as unidades prisionais, a qualidade da comida é inadequada. Denúncias de cabelos, baratas e outros objetos misturados na comida são constantes. Comida azeda, estragada ou podre faz parte da realidade prisional. A CPI também constatou a existência de um mercado paralelo de alimentos dentro de alguns estabelecimentos penais, sendo explorado por servidores penitenciários, com a utilização de mão-de-obra carcerária. À CPI também foi denunciado por presos, e confirmado pelo diretor da Penitenciária de Urso Branco, no Acre, o uso de uma substância na comida chamada salitre, com o objetivo de diminuir o consumo de alimentos e reduzir o apetite sexual dos internos.

A CPI constatou ainda que os estabelecimentos prisionais praticamente não fornecem medicamentos aos internos. Basicamente, os mesmos remédios são utilizados em todos os tratamentos, das mais variadas doenças. Em diversas unidades prisionais é utilizada creolina no tratamento de doenças de pele. Em Minas Gerais, no Município de Ponte Nova, os presos usavam largamente esse medicamento receitado pelo médico. Da mesma forma, isso foi verificado no Distrito de Contagem e em outros estados do Brasil.

Com relação à população prisional feminina, como já visto, seu crescimento tem sido maior do que o da masculina. Estima-se que, em 2012, as mulheres já representarão 7,65% do total de presos. Em outubro de 2007, verificou-se um déficit de 47,67% de vagas para a população prisional feminina, enquanto o déficit para a masculina foi de 36,94%.

A atenção à saúde no Sistema Prisional feminino no Brasil apresenta situações de descaso e fâlcia similares à situação vivenciada nas unidades prisionais masculinas. Verificam-se também características peculiares às doenças físicas e emocionais que, no contexto do encarceramento, incidem com intensidade diferenciada, se agravando pela falta de acesso a práticas de prevenção, tratamento e devido acompanhamento médico. Importante salientar que existe um quadro de desatenção a patologias que são intrínsecas à fisiologia da mulher.⁸

As brasileiras encarceradas, quando grávidas, sofrem mais com o descumprimento das normas constitucionais, ao não terem garantido o direito à assistência médica especializada durante o período gestacional: a maioria, durante a gravidez, não realiza um único exame laboratorial ou de imagem, expondo a saúde da mulher e do feto a vários riscos, inclusive de contaminação em casos de doenças sexualmente transmissíveis, Aids, tuberculose.

As condições das edificações das unidades prisionais afetam diretamente a saúde física e mental das mulheres presas. As más condições de habitabilidade, a superpopulação e a insalubridade são fatores fomentadores de doenças infecto-contagiosas, como tuberculose, micose, leptospi-

rose, pediculose e sarna. O ambiente degradante contribui para o desenvolvimento de doenças de âmbito emocional, como depressão e pânico.

A conclusão é que, apesar das previsões legais e constitucionais, o sistema carcerário nacional é, seguramente, um campo de torturas físicas e psicológicas. Do ponto de vista psicológico, basta mencionar as celas superlotadas, a falta de espaço físico, a inexistência de água, luz, material higiênico, banho de sol, a presença de lixo, esgotos, ratos, baratas e porcos misturados com os encarcerados, presos doentes, sem atendimento médico, amontoados em celas imundas, e outras situações descritas nas diligências, fotografadas e filmadas pela CPI.

Em todos os estabelecimentos penais diligenciados, representantes da CPI ouviram dos presos e parentes denúncias de torturas e maus tratos. Em algumas unidades prisionais, a CPI constatou marcas de torturas nos presos. Os presos são intimidados permanentemente. Boa parte das unidades é comandada por ex-delegados da Polícia Federal, militares da ativa ou reformados, ou ainda por policiais militares, levando à militarização do ambiente carcerário. De fato, a maioria dos estabelecimentos penais no Brasil pode ser caracterizada como verdadeiros campos de concentração.

Conclusão

A redução significativa das taxas de homicídio no Estado de São Paulo a partir de 2000, da ordem de 67%, chegando em 2008 a uma taxa de 10,3 homicídios por 100 mil habitantes no estado, tem dado margem a um acalorado debate entre especialistas, no qual até agora não há consenso sobre as causas do

fenômeno.⁹ Alguns argumentos enfatizam o crescimento do número de presos em São Paulo, outros ressaltam a elevação da qualidade técnica e moral da polícia, outros apontam para a redução da população jovem, mais inclinada aos crimes violentos, outros ainda apregoam os ganhos educacionais e as políticas municipais de segurança, o crescimento econômico, a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento e até mesmo o surgimento do PCC, que produziu uma estabilização no mercado das ilegalidades. De qualquer forma, o debate se mantém polarizado entre os defensores do endurecimento penal, com forte apoio popular, e os que defendem políticas de prevenção e respeito aos direitos e garantias individuais.

De qualquer forma, em que pese a tendência de boa parte dos políticos adotarem o caminho mais fácil, que é a opção pela segregação e o castigo por meio do endurecimento da legislação penal, e de integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público acreditarem no processo penal e na punição como mecanismos eficazes no combate à violência, e não como mecanismos para regular o poder punitivo do Estado e garantir os direitos do cidadão, as consequências criminógenas do encarceramento em massa e as precárias condições carcerárias apontam para a necessidade de encontrar outros caminhos para o equacionamento da questão criminal, que dependem em grande medida da capacidade de diferentes atores sociais construir cotidianamente alternativas pautadas pelas ideias de transformação, emancipação e inclusão social, assim como por uma revolução democrática das instituições de justiça e segurança.

Nos últimos anos, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Assuntos Legislativos, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Secretaria de Reforma do Poder Judiciário e do Departamento Penitenciário Nacional, tem se constituído em ator importante na tentativa de limitar as políticas de endurecimento penal provenientes do parlamento, de setores do próprio governo e da sociedade civil.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal tem sinalizado no sentido de que os juízes e tribunais devem ter como parâmetro para a tomada de decisões no âmbito penal as normas constitucionais garantidoras dos direitos individuais. Fato marcante em 2008 foi a concessão de *habeas corpus* pelo STF em casos de prisão temporária de personalidades conhecidas, cujos processos tiveram grande visibilidade.¹⁰ Vislumbrando abuso de poder na decretação das prisões, o STF deflagrou um debate que polarizou diversos setores da sociedade, assim como já havia ocorrido dois anos antes, quando depois de quinze anos de vigência uma decisão do STF reconheceu a inconstitucionalidade da previsão legal de impedimento de progressão de regime para criminosos condenados por crime hediondo.

As recentes decisões do Supremo têm, por um lado, sinalizado no sentido do necessário respeito ao direito de defesa e à presunção de inocência, mas, por outro, têm tornado explícita a desigualdade de tratamento do sistema de justiça no Brasil, que é rápido e garantista para os de cima, porém mantém em torno de 126.000 pessoas presas de forma irregular, já tendo cumprido suas penas, segundo dados divulgados

pelo Conselho Nacional de Justiça (Revista Âmbito Jurídico.com.br).

Como lembra Vilhena (2007, p.48-49):

Mesmo um sistema jurídico frágil pode prover mecanismos que, se usados a tempo, aumentarão a imparcialidade e o igual reconhecimento de sujeitos de direitos. As leis de interesse público, a mobilização (advocacy) em direitos humanos, a litigância estratégica, os escritórios pro bono e defensorias públicas podem mobilizar os recursos jurídicos em favor dos interesses menos beneficiados ou contra aqueles interesses hiper-representados. Esse movimento de dentro do sistema jurídico para fortalecer os fracos, proteger os demonizados e desestabilizar privilégios incrustados não deve ser visto, contudo, como uma nova panacéia, mas apenas como uma parcela de um esforço maior de construção de sociedades mais recíprocas, nas quais o Estado de Direito tenha melhores condições de florescer. Esse tipo de ativismo social jurídico deve ser visto apenas como parte de uma gama muito maior de iniciativas destinadas a construir uma sociedade onde todos possam ser tratados com igual consideração e respeito. Dessa maneira, a questão para aqueles agentes sociais e institucionais preocupados com a desigualdade a partir de uma perspectiva do Estado de Direito é como mobilizar a “moralidade inerente ao Direito”, para reduzir a invisibilidade, a demonização e a imunidade, ou seja, como o sistema jurídico melhora a posição daqueles que estão abaixo da lei, quebra o conforto daqueles que estão acima da lei e recupera a lealdade daqueles que estão em conflito com a lei.

O ano de 2009 poderá se constituir em um divisor de águas para o enfrentamento da crimi-

nalidade e a garantia da segurança pública e dos direitos fundamentais no Brasil. Por iniciativa do governo federal, Brasília sediará, em agosto deste ano, a Iª Conferência Nacional de Segurança Pública, processo de participação popular que mobilizará cidadãos para o debate e a eleição de representantes que irão elaborar as linhas mestras de um plano nacional de segurança pública e política criminal. Embora as tentações do populismo punitivo e o peso corporativo das polícias, do Ministério Público e do Poder

Judiciário possam ameaçar os resultados deste processo, a ampliação do debate sobre os mecanismos mais eficazes de prevenção ao delito, sobre os reais efeitos das políticas retributivas e sobre as medidas necessárias para o aperfeiçoamento democrático das instituições de justiça e segurança pode representar um caminho importante para desbloquear as reformas que, desde a década de 80, deixaram de ser implementadas, cobrando um alto preço para a consolidação da democracia no Brasil.

1. O presente artigo foi originalmente elaborado para apresentação na disciplina *Sancciones Penales y Sistemas de Alternativas a la Pena*, do Master en Ciencias Jurídicas da Universitat Pompeu Fabra, em Barcelona, atividade inserida no âmbito de estágio de pós-doutorado coordenado pela Prof. Drª Elena Larrauri, com apoio da Capes.
2. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso>>. Acesso em: 10.01.2009.
3. Para uma análise das taxas de homicídio no Brasil, ver Waiselfisz (2007, p. 119-138).
4. O autor adota o conceito de juventude da OPS/OMS, segundo o qual juventude resumiria uma categoria essencialmente sociológica, que indicaria o processo de preparação para os indivíduos assumirem o papel de adulto na sociedade, tanto no plano familiar quanto no profissional, estendendo-se dos 15 aos 24 anos.
5. Para uma análise das políticas de segurança pública pós-ditadura militar, ver Mingardi (1992), Soares (2000), Adorno (1999 e 2003).
6. Sobre o impacto da Lei dos Crimes Hediondos nas taxas de criminalidade e na administração carcerária, ver Ilanud (2005).
7. Câmara dos Deputados. Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário D julho de 2008. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/cpi/cpis-encerradas/cpicarce/Relatorio%20Final%20-%20150908.pdf>>. Acesso em 22.12.2008.
8. Uma análise aprofundada da situação das mulheres presas no Brasil encontra-se em Cejil et al. (2007) e Santa Rita (2007).
9. Conforme matéria publicada no site do jornal O Globo, em 31.10.2008, "A queda no número de homicídios dolosos – com intenção de matar – coloca São Paulo mais perto dos países desenvolvidos. De julho a setembro passados, o estado registrou 1.017 homicídios dolosos, alcançando uma taxa de 10,3 homicídios por 100 mil habitantes. O índice considerado aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS) é de 10 homicídios dolosos por 100 mil habitantes. A taxa de 10,3 homicídios por 100 mil habitantes significa uma queda de 67% em relação a 2000, quando o índice ficou em 34 por 100 mil habitantes. O número de homicídios dolosos ficou abaixo das 1.161 mortes registradas no trânsito em todo o estado. Na capital, porém, os assassinatos tiraram a vida de mais pessoas do que o trânsito. Foram 296 vítimas de homicídios intencionais, 78% a mais do que os 166 mortos no trânsito. De janeiro a setembro deste ano, o número de homicídios no estado caiu 12% se comparado a igual período do ano passado: foram 3.654 em 2007 e 3.199 este ano. A estatística da Secretaria de Segurança Pública começou a ser feita em 1995. Desde então, o ano mais violento foi 1999, quando foram registrados 12.818 assassinatos intencionais. Naquele ano, a taxa chegou a 35,71 por grupo de 100 mil habitantes. Desde então, a queda tem sido gradual. A maior queda de um ano para o outro ocorreu entre 2003 e 2004, quando a taxa baixou de 28 para 22 homicídios dolosos por 100 mil habitantes. O índice foi de 18% em 2005, 15% em 2006 e de 11% em 2007". Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sp/mat/2008/10/31/taxa_de_homicidio_cai_para_10_3_no_estado_de_sp_indice_67_menor_do_que_em_2000-586201005.asp>. Acesso em 10.01.2008.
10. Para uma análise da atuação do STF em 2008, ver Barroso (s/d).

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. **Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem.** *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.
- _____. **Lei e ordem no segundo governo FHC.** *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- ADORNO, S.; SALLA, F. A. **Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC.** *Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 61, 2007.
- ALSTON, P. **Relatório do relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, em 14.05.2008.** Disponível em: <www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc>. Acesso em: 15.01.2009.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil.** São Paulo: Ed. Sumaré, 2002.
- AZEVEDO, R. G. de. **Criminalidade e justiça penal na América Latina.** *Sociologias*, ano 7, nº 13, p. 212/240, jan./jun. 2005a.
- _____. **Ministério Público gaúcho: quem são e o que pensam os promotores e procuradores de justiça sobre os desafios da política criminal.** Porto Alegre: Ministério Público do RS, 2005b (Separata).
- AZEVEDO, R. G. de; DIAS NETO, T. **Poder Judiciário e justiça penal no Brasil.** *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.
- BARRETO, F. C. O. **Flagrante e prisão provisória em casos de furto: da presunção da inocência à antecipação da pena.** São Paulo: IBCCrim, 2007.
- BARROSO, L. R. **Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=15>. Acesso em 26.12.2008.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da CPI do Sistema Carcerário.** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/co>>missoes/cdhm/redeparlamentarndh/homicidiodoloso>. Acesso em 10.01.2009.
- CEJIL et al. **Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil.** 2007. Disponível em: <<http://www.cladem.org/portugues/nacionais/brasil/Relatorio%20sobre%20mujeres%20encarceladas%20-%20Brasil.pdf>>. Acesso em 23.12.2008.
- CHEVIGNY, P. **The populism of fear: politics of crime in Americas.** *Punishment & Society*, v. 5 (1), 2003.
- DEPEN – Comissão de Monitoramento e Avaliação. **População carcerária brasileira (quinquênio 2003-2007) – evolução e prognósticos.** Disponível em: <www.mj.gov.br/depen>. Acesso em 15.01.2009.
- ETCHITCHURY, C. **1,7 milhão de crimes não investigados.** *Jornal Zero Hora*, p. 38, 27.07.2008.
- ILANUD. **A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal.** São Paulo, julho de 2005 (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf>>. Acesso em 15.02.2007.
- IPEA. **A queda da desigualdade entre as pessoas ocupadas – Análise do Brasil metropolitano.** Informe da Presidência, nº 6, junho de 2008.
- KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. **Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia.** *BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre de 2000.
- MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas – cotidiano e reforma na Polícia Civil.** São Paulo: Scrita Editorial, 1992.
- O'DONNELL, G. **Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial.** In: MÉNDEZ, J.
- O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Democracia, violência e injustiça – o não-Estado de Direito na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REVISTA ÂMBITO JURÍDICO.COM.BR. **Nº de detentos que deveriam estar soltos é alarmante, diz secretário-geral do CNJ.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=visualiza_noticia&id_caderno=20&id_noticia=33247>. Acesso em 18 de janeiro de 2009.

SANTA RITA, R. P. **Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade humana.** Brasília: Depen, 2007.

SILVA, C. A. **Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça.** São Paulo: Edusp, 2001.

SINHORETTO, J. **Ir aonde o povo está – etnografia de uma reforma da justiça.** Tese de Doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 2007.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general.** São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

VARELA, T. **Violência policial é problema crônico no Brasil.** Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/01/14/ult1859u587.jhtm>>. Acesso em 14.01.2009.

VASCONCELLOS, F. B. de; AZEVEDO, R. G. de. **A prisão preventiva como mecanismo de controle punitivo: análise das decisões do TJ/RS nos anos de 2005 e 2006.** In: 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2008, Caxambu – MG. **Anais...** 2008.

VIANNA, L. W. et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1997.

VILHENA, O. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Revista SUR**, nº 6, ano 4, 2007.

WAISELFISZ, J. J. Mapa das mortes por violência. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, 21 (61), 2007.

_____. **Mapa da violência: os jovens da América Latina.** Ritle/Instituto Sangari/Ministério da Justiça, 2008.

ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v.21, n.61, set./dez. 2007.

A justiça penal no Brasil – estrutura formal

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Resumen

Justicia Penal y Seguridad Pública en Brasil: causas y consecuencias de la demanda punitiva

Este artículo se inicia con una síntesis descriptiva de la estructura formal del sistema de justicia penal en Brasil, para, a continuación, abordar las diversas dimensiones de acción de las instituciones de justicia y seguridad desde el período de la redemocratización, en la década de los 80, hasta el momento actual. Tomando como escenario el aumento de los índices de homicidio y las dificultades encontradas en la reestructuración de las fuerzas policiales para actuar en democracia, se busca identificar el impacto de la demanda punitiva sobre el funcionamiento del sistema de justicia, teniendo en cuenta la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial, así como el resultado del crecimiento de los índices de encarcelamientos sobre el sistema penitenciario. Como conclusión, se apunta la importancia de la actuación del Ministerio de Justicia y del Supremo Tribunal Federal para la contención de la demanda punitiva y la reestructuración de las instituciones de justicia y seguridad.

Palabras Llave: Justicia Penal. Seguridad Pública. Sistema Penitenciario. Demanda punitiva.

Abstract

Criminal Justice and Public Security in Brazil: causes and consequences of the public's demand for punishment

This paper begins with an overview of the formal structure of the criminal justice system in Brazil. Subsequently, the Brazilian judicial and public security institutions and their respective scope of activities spanning from the 1980s, a period known as the return to democracy, up to the present, are addressed against a backdrop of rising homicide rates and difficulties encountered by the police in restructuring to meet new democratic criteria. This paper seeks to identify the impact of the public's demand for punishment on the legal system, including the Public Prosecutor and the Judiciary, as well as the effects of the rise in imprisonment rates on the prison system. In conclusion, the role of Brazil's Ministry of Justice and Federal Supreme Court in curbing the demand for punishment and restructuring judicial and security institutions is highlighted.


Keywords: Criminal Justice. Public Security. Prison System. Public Demand for Punishment.


Data de recebimento: 26/01/09

Data de aprovação: 29/01/09

O gerenciamento de projetos na segurança pública: uma abordagem pragmática da aplicação do método na gestão das ações integradas a partir de um estudo de caso

Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano

Weibson Braga Junior possui MBA em Gerenciamento de Projetos, é especialista em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, capitão da Polícia Militar do Ceará, orientador da Célula de Análise e Projetos de TIC da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e filiado ao Project Management Institute (PMI)  weibsonpmp@gmail.com

Neuma Cipriano é acadêmica de Psicologia da UNIFOR, agente penitenciária e gerente do Projeto Maria Marias, da Secretaria da Justiça e Cidadania  neumadj@hotmail.com

Resumo

O combate efetivo da violência e da criminalidade somente se dará através da ação integrada dos vários atores que têm influência ou se relacionam direta ou indiretamente com a problemática. Na verdade, a distância entre a ignorância e o conhecimento dessa premissa se mostra bem menor do que a de sua aplicação prática e da transformação de estratégias em resultados. Nesse contexto, este trabalho apresenta a aplicação do Gerenciamento de Projetos no âmbito da segurança pública. Sugere a aplicação das boas práticas preconizadas pelo Project Management Institute¹ junto às ações trans-setoriais dos Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública do Brasil, de modo a transformar estratégias em resultados efetivos.

Palavras-Chave

Segurança pública. Gerenciamento de projetos. Ações trans-setoriais. Gestão integrada.

O Estado do Ceará vem consolidando um novo olhar integrado na execução de suas políticas de segurança pública desde 1997, quando foi criada a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania. A partir desse marco histórico, os órgãos vinculados – Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar – passaram a trabalhar de forma integrada, unificando processos essenciais de segurança pública e adotando um centro único de gerenciamento de operações e chamados de ocorrências. Foram criados também os Distritos-Modelo, hoje Áreas Operacionais Integradas, que têm por premissa integrar a ação operacional das três forças nas diversas áreas circunscricionais de atuação das Companhias, Delegacias e Seções do Corpo de Bombeiros Militar.

Nesse contexto temporal, surgiram várias alternativas de políticas de segurança pública, em nível federal, recomendando a atuação integrada dos órgãos responsáveis pela segurança pública nas unidades federativas. Como resultado da assinatura do protocolo de intenções junto ao Ministério da Justiça (MJ nº 022/2003, de 24 de julho de 2003) para implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp²), a exemplo do que já estava ocorrendo com os demais estados, criou-se, no Ceará, o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), com foco na aplicação de uma abordagem sistêmica dos problemas relacionados à segurança

humana, enfatizando o diagnóstico e o planejamento estratégico de suas ações. Tal iniciativa nacional foi implantada no Ceará, pelo Decreto nº 27.796 de 20 de maio de 2005, promovendo no território cearense a articulação de diversas instituições em torno das várias problemáticas apresentadas e deliberadas por seus membros.

Em agosto de 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci³), que apresentou um novo escopo de atuação dos Gabinetes de Gestão Integrada como elos de gestão das ações integradas de segurança pública no estado e município (GGI Municipal). Tal fato proporcionou a legitimidade necessária ao Gabinete para prover um ambiente propício ao rompimento de velhos paradigmas e ao estabelecimento de novos, concebidos a partir de uma visão holística na valorização de saberes diferenciados e na construção do conhecimento, a partir de uma percepção transdisciplinar.

O presente estudo tem como objetivo compreender o pensamento complexo e transdisciplinar envolvido nas problemáticas enfrentadas pela gestão integrada do GGI do Ceará, a partir de reflexões junto à Teoria da Complexidade de Edgar Morin,⁴ uma vez que os atores sociais envolvidos são tão variáveis quanto a quantidade de fatores indutores da violência e criminalidade. Visa, ainda, divulgar o resulta-

do de pesquisa que, através da realização de um estudo de caso alicerçado pela observação participante e pesquisa *quanti-quali*, de natureza descritiva e exploratória, avaliou a legitimidade do Gabinete na articulação dos órgãos, bem como a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Apresenta, por fim, a metodologia de gerenciamento de projetos preconizada pelo Project Management Institute e as possibilidades de sua aplicação junto às ações transectoriais do sistema de segurança pública e justiça criminal.

O Pronasci

Lançado em agosto de 2007 pelo governo federal, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), nas palavras do ministro da Justiça, Tarso Genro:

[...] é um programa inédito porque articula políticas de segurança pública com ações sociais. Ele irá combater não apenas as consequências da criminalidade e da violência, mas também as suas causas, suas origens.⁵

No seu organograma de gestão, o GGI, criado a partir da implantação do Susp em 2003, aparece como protagonista, junto aos estados e municípios, para gestão articulada com a Senasp/MJ na implantação das ações constantes no programa.

Consta ainda no *site* do Ministério da Justiça a definição do programa:

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é uma iniciativa pioneira que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Articula programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo federal, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade. As ações desenvolvidas pelo Pronasci seguirão ainda as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime.⁶

Figura 1
Gestão do Pronasci



Fonte: Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/>>. Acesso em: 6 abr. 2008.

Instituído pela Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007, o Pronasci apresenta suas diretrizes, conforme alterações sofridas pela Medida Provisória n. 416, de 23 de janeiro de 2008, consolidando a participação dos Gabinetes de Gestão Integrada na gestão do programa:

[...]

Art. 6º Para aderir ao Pronasci, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de operação:

- I - criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI;
- II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci;
- III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci;
- IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;
- V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci;
- VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; e

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade.

Em busca do entendimento da articulação institucional desenvolvida pelos GGIs, foi realizada uma pesquisa intitulada *As Ações Trans-setoriais do Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará* (BRAGA JUNIOR, 2008), que se propôs a compreender em que medida o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará: consolida sua legitimidade na articulação dos órgãos envolvidos na promoção da cultura da paz e na defesa social; provoca novas formas de atuação dos órgãos que o compõem; e contribui para a solução efetiva de problemas relacionados à segurança pública no Ceará.

Durante o desenvolvimento desse estudo, houve a oportunidade do pesquisador de participar do I Fórum Internacional dos Gabinetes de Gestão Integrada, realizado de 21 a 23 de novembro de 2007, na cidade de São Luís, no Maranhão, ocasião em que ocorreu o Encontro dos Secretários Executivos do GGI, cujo produto deste, exposto no último dia do evento, foi o Direcionamento Estratégico dos GGIs 2007 a 2011, em que constou como uma das proposições a estratégia de articulação com o Pronasci. Segue a proposição feita pelo consultor da Senasp presente à reunião, Dr. Vicente Trevas:

A concepção do Pronasci prestigia os GGIs e facilita a compreensão de sua importância como um fórum legítimo de produção de estratégias ampliadas pela abordagem da segurança pública com cidadania. Nesse sentido, a mobilização institucional promovida pelos GGIs deve ser aproveitada para facilitar o en-

gajamento de outras áreas e esferas de Governo e do Estado, e o engajamento dos municípios. Desenvolvendo uma agenda comum entre os GGIs Municipais e Estaduais.

Evidenciou-se, desse modo, o papel fundamental do Gabinete de Gestão Integrada no estabelecimento das metas propostas pelo Sistema Único de Segurança Pública, bem como na implantação, monitoramento e avaliação das ações e projetos do Pronasci nos estados e municípios beneficiados pelo Programa.

O processo metodológico de desenvolvimento do estudo de caso

Os objetivos do GGI Ceará foram estabelecidos no bojo do Decreto n. 27.796, de 20 de maio de 2005, tendo por base as linhas mestras de ação dos GGIs, preconizadas pela Secretaria Nacional da Segurança Pública, conforme se segue:

O GGI agirá segundo três linhas mestras de ação:

- O incremento da integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal;
- A implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial das ações empreendidas pelo sistema de justiça criminal;
- A constituição da informação como principal ferramenta de ação policial.⁷

O referido estudo de caso definiu como objeto de análise as ações desenvolvidas pelo GGI Ceará, entre 2005 e 2007, sendo que, para garantir uma abordagem mais profunda e completa do tema, optou-se por utilizar conjuntamente quatro formas de abordagem metodológica: *observação participante; coleta de dados estatísticos; estudo de documentação; e pesquisa de opinião.*

Formas de abordagem metodológica

A observação participante consiste, basicamente, em coletar os dados por meio da participação direta na vida cotidiana da organização ou do grupo que se pretende estudar. O observador torna-se, portanto, parte do contexto que está sendo observado. No contexto organizacional da pesquisa em questão, o pesquisador teve o privilégio de atuar como observador desde o momento de criação do GGI Ceará, o que facilitou a coleta de dados e estudo da documentação, tendo acesso a toda a base de dados e informações do GGI, inclusive a mais de quinze horas de vídeo, material este utilizado no diagnóstico e planejamento das várias operações executadas, principalmente na Praia de Iracema, em Fortaleza. Foram coletados dados de todas as operações realizadas, registrados seus resultados e sua repercussão na mídia. Fotos do ambiente foram registradas, de modo a identificar qualquer mudança no ambiente foco do estudo. A dificuldade residiu em consolidar as informações sem descaracterizar nem omitir nenhum dos resultados das atividades do Gabinete, conservando a imparcialidade junto ao objeto pesquisado.

Como o Gabinete atua na articulação dos mais diversos órgãos envolvidos na segurança pública, justiça criminal e defesa social, optou-se por realizar também pesquisa de opinião sobre as atividades articuladas pelo GGI. Assim, o questionário de pesquisa foi respondido por trinta profissionais que atuam nos mais diversos órgãos parceiros do GGI, nos três níveis de ação, ou seja, no campo estratégico, tático e/ou operacional. Objetivou-se, em linhas gerais, captar qualitativamente e de forma imparcial, garantindo o anonimato dos responden-

tes, a impressão dos respondentes quanto ao processo de intersetorialidade conduzido pelo GGI, seus conhecimentos e expectativas a respeito da atual política de segurança pública desenvolvida em âmbito estadual e federal, bem como suas opiniões sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações realizadas.

Importante atenção foi dispensada na coleta de dados junto ao Sistema de Análise e Mapeamento de Ocorrências da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, em que se considerou como escopo a ser pesquisado a área compreendida pelo Bairro Praia de Iracema em Fortaleza, onde foram realizadas sucessivas operações articuladas pelo GGI, no período especificado. Teve-se o cuidado em construir planilhas e gráficos que demonstrassem os principais delitos ocorridos, os dias da semana de maior incidência, analisando-se, ainda, cada dia da semana em separado, de modo a avaliar a efetividade das ações desenvolvidas naquele ambiente no período delimitado.

Gestão integrada e a trans-setorialidade

O combate da violência urbana e a busca pela construção da paz não podem ser apenas tarefas do governo federal, nem somente dos governos estaduais. Para refletir sobre as possibilidades de intervenção e participação de cada parte interessada, traz-se à tona a complexidade envolvida na gestão integrada, considerando os novos desafios trazidos pelo Pronasci e o consequente rompimento de velhos paradigmas gerenciais na implantação de políticas públicas de segurança.

A complexidade e o prefixo trans

Visando uma reflexão sobre o caminho a se seguir para superar os desafios e obter êxi-

to na implantação de projetos de segurança pública, traz-se à tona o conceito de *trans-setorialidade*, a partir da Teoria da Complexidade de Edgard Morin.

Em contraponto à simplificação e à hiperespecialização propostas pela ciência moderna, Edgard Morin propunha juntar os vários fios do conhecimento e fazer um tecido. Ao invés de separar, voltar a juntar conhecimentos diferentes. Para Morin, não é preciso que apenas um indivíduo ou organização faça isso. É necessário reunir indivíduos ou organizações de diversas áreas do conhecimento para produzir esse conhecimento de forma conjunta.

Segundo a obra de Morin, a complexidade está baseada em pelo menos três ideias básicas, apesar de haver outras em sua vasta obra. Para entender o uso do prefixo *trans*, atém-se aqui às três ideias básicas: multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade.

Morin afirma que a multidisciplinaridade é um princípio básico, mas insuficiente, pois refere-se somente à existência de disciplinas múltiplas e à necessidade de aproximá-las. Na segurança pública é como se apenas reuníssemos numa mesma sala diversos atores sociais de diferentes áreas que passariam a emitir suas opiniões sobre os problemas que os afligem, atuando cada um na defensiva, de modo a preservar seu próprio espaço institucional e social. A interdisciplinaridade, por sua vez, sugere que essas disciplinas se toquem, conversem. Tem-se aqui a discussão verdadeira sobre determinado problema de segurança pública, ao passo que cada ator envolvido apresenta seu ponto de vista e escuta, de forma ativa, os diversos pontos

de vista expostos na reunião. Mais do que a interdisciplinaridade, que é quando essas áreas se tocam, a transdisciplinaridade ocorre quando as áreas se interpenetram, havendo, então, o surgimento de novos processos. Por meio do conhecimento pleno do outro, novas formas de atuação são descobertas, minimizando a superposição de ações sobre determinado problema e valorizando o compartilhamento de esforços para melhoria de um determinado ambiente comunitário.

Por transdisciplinaridade e trans-setorialidade deve-se entender a abertura à diversidade do conhecimento e à atuação sistêmica de organizações diversas, e que o conhecimento é um produtor de hipóteses e não de verdades definitivas, pois a cada nova discussão, a cada novo processo implantado virá, logo em seguida, o ciclo de melhoria contínua, que será natural e continuamente retroalimentado, de forma a gerar um novo conhecimento.

Não se tem aqui a pretensão de expor nem esgotar toda a extensão da teoria da complexidade, mas sim refletir, conforme já demonstrado, sobre o necessário rompimento do pensamento cartesiano, linear e positivista, para que, através dessa reflexão, possam ser empreendidos caminhos para eventuais processos de mudança no contexto da segurança pública local, uma vez que a articulação de saberes diferenciados das mais diversas organizações é uma premissa para implantação das ações de segurança pública propostas pelo Pronasci.

É nesse arcabouço teórico referente à complexidade e ao uso do prefixo *trans*, que reside a reflexão sobre o protagonismo e legitimida-

de da articulação *trans-setorial* do Gabinete de Gestão Integrada nas ações estratégicas da segurança pública do Estado do Ceará.

Rompendo paradigmas e legitimando as ações

Trazendo o conceito para o campo das organizações públicas e a aplicação de suas políticas, apresenta-se, a seguir, um trecho do artigo de autoria de Rose Marie Inojosa (2001, p. 105):

[...] estamos definindo intersetorialidade ou transectorialidade como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico. Transpondo a idéia de transdisciplinaridade para o campo das organizações, o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional.

Muitas das conclusões originadas durante o esforço na elaboração da arquitetura institucional do Susp deram origem ao *Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios*, desenvolvido em 2005 pelo Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Senasp, com a colaboração de consultoria técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil, no bojo do qual destacam-se alguns princípios:

[...]

- 5º) **A necessidade de se 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.

- 6º) **A necessidade de se romper com um modelo reativo de segurança centrado na repressão e na multiplicação das prisões, para uma nova forma de se conceber o próprio papel das polícias e das guardas municipais, no sentido da afirmação de estratégias comunitárias de segurança que façam uso da abordagem conhecida internacionalmente como “policiamento orientado para a solução de problemas”.**⁸

Para que estes princípios possam ser compreendidos em toda sua extensão, é preciso esclarecer alguns conceitos. Primeiramente, quando falamos em “prevenção” no Brasil é muito comum que isso seja compreendido como sinônimo de “programas sociais” ou de “políticas públicas que aumentem a oferta de educação, saúde, habitação, lazer” etc. Por este caminho, os governos estariam já fazendo prevenção sempre que estiverem investindo em programas sociais. Isto não é, rigorosamente, verdadeiro. É claro que melhorias alcançadas na situação econômica e social da população tendem a produzir resultados positivos de redução do crime e da violência. Ocorre que crime e violência não podem ser compreendidos como resultados diretos e exclusivos das carências sociais. Reduzir estas carências pode ajudar muito, mas isso não é, ainda, a prevenção da qual falamos. Aliás, quando imaginamos que o crime e a violência podem ser enfrentados apenas com reformas sociais, passamos a menosprezar a necessidade de uma política de segurança e o mais provável é que nunca a tenhamos. (grifó nosso)

Enfatizou-se aqui a recomendação tanto do rompimento das iniciativas de segurança pública reativas, de modo a trabalharem numa rede composta pelos mais diversos atores sociais e setoriais envolvidos no problema da violência e criminalidade, quanto da utilização da metodologia do “Policiamento Orientado para a Solução de Problemas”, no sentido de explorar a potencialidade do agente encarregado da aplicação da lei (policial da linha de frente), em identificar, analisar, propor soluções conjuntas com a comunidade e demais atores envolvidos e avaliar a efetividade da aplicação das respectivas ações.

Dessa forma, o paradigma principal a ser confrontado é aquele que se fundamenta num conjunto de (pré) conceitos que afirmam que os órgãos de segurança pública não são capazes de cumprir sua missão de prevenir, reduzir e controlar a violência e a criminalidade em determinada coletividade.

Traz-se a reflexão por uma busca pela inversão lógica do paradigma atual em que, por ausência ou carência das outras políticas públicas sociais, é construída a sufocante e inercial impressão de que aos órgãos da segurança pública são desaguardas todas as mazelas sociais, tornando sua atuação insignificante em torno do problema, numa relação direta de causa e efeito entre os fatores indutores da violência e a insegurança pública.

Segue o posicionamento do professor Marcos Costa Holanda sobre as relações de causa e efeito no campo da Gestão Pública por Resultados (GPR).⁹

Dois instrumentos úteis para a visualização das *relações de causa e efeito do problema* e que ajudam na formulação de objetivos e metas

meios e fins são: 1) a árvore de problema; e 2) a árvore de objetivos. Através da árvore do problema, tem-se uma boa orientação para saber em que áreas trabalhar e quais os públicos-alvo para alterar o quadro de deficiência na oferta de serviços públicos (causas) e os resultados e impactos esperados (efeitos). A partir daí, pode-se lançar mão do segundo instrumento, que é a árvore de objetivos, onde são estabelecidos os objetivos e metas meios e fins, ou seja, a magnitude dos programas, projetos e ações a serem implementadas e os resultados e impactos esperados (HOLANDA, et al., 2004, p. 12, grifo nosso).

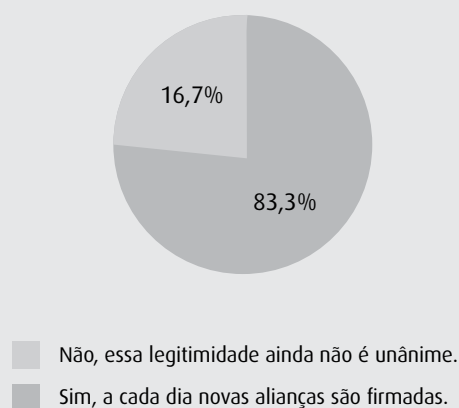
Ao analisar as relações de causa e efeito, tem-se a óbvia constatação de que é preciso atacar as causas fundamentais para se eliminar o efeito; se o efeito é a crescente violência e criminalidade, numa análise pragmática, os órgãos da segurança pública, por se situarem “privilegiadamente” no topo da árvore de problemas, possuem legitimidade para articulação dos saberes, trabalhos e programas intersetoriais em torno dos problemas relacionados à segurança pública. Ao trazer à tona os conceitos apregoados pela Gestão por Resultados, trata-se aqui de entender o Estado não como um fim em si mesmo, mas apenas um meio para melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos, e que se importa com a eficiência, eficácia, efetividade e impacto de suas políticas públicas.

Com o intuito de se verificar a legitimidade do protagonismo do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará na articulação dos órgãos interessados na defesa social, promoção da paz e melhoria da segurança pública, apresenta-se, a seguir, um

dos resultados da pesquisa de opinião (BRAGA JUNIOR, 2008), realizada com representantes dos três níveis de atuação do GGI: estratégico (30,0%), tático (36,7%) e operacional (33,3%).

Gráfico 1

Distribuição dos respondentes à questão: o(a) Sr.(a) acredita que o Gabinete de Gestão Integrada do Ceará é um canal legítimo para articulação dos órgãos envolvidos nas mais diversas ações (preventivas e repressivas) relacionadas à resolução dos problemas de segurança pública?



Fonte: Braga Junior (2008, p. 77).

A legitimidade de seu protagonismo foi comprovada por 83,3% dos respondentes. Destaca-se uma das várias colaborações coletadas nos formulários no campo para resposta aberta:

Com a criação do GGI passamos a ter uma nova visão dos objetivos a alcançar em relação às ações preventivas e repressivas para a redução e controle da violência, criminalidade e dos demais problemas pertinentes à segurança pública e defesa social. Hoje, é possível observar a participação e o engajamento de outros órgãos comprometidos com a segurança

pública, demonstrando assim o real interesse do GGI, que é unir forças para combater os assuntos atinentes a segurança da sociedade e as ações criminosas de toda monta (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 78).

Para entendimento da dimensão do esforço para articulação e comunicação, segue a lista de órgãos (não exaurida) que têm colaborado e participado diretamente das ações planejadas pelo GGI: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social; Secretaria da Justiça e Cidadania; Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria da Fazenda do Estado; Polícia Civil do Estado do Ceará; Polícia Militar; Corpo de Bombeiros Militar; Perícia Forense do Ceará; Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Agência Brasileira de Inteligência; Escritório de Combate ao Tráfico de Seres Humanos; Procuradoria Geral da Justiça; Defensoria Pública; Receita Federal; Superintendência Regional do Trabalho e Emprego; Departamento Estadual de Trânsito/Ceará; Juizado da Infância e da Juventude; Guarda Municipal de Fortaleza; Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania; Vigilância Sanitária e Controle Urbano; e Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Atendendo à premissa de respeito à autonomia das instituições envolvidas e considerando a complexidade em gerenciar as ações e monitorar a execução das atividades assumidas por cada parceiro, o GGI tem iniciado a aplicação das melhores práticas em gerenciamento de projetos preconizadas pelo *Project Management Institute* (PMI®) em seu *PMBOK*®.¹⁰ A seguir serão mostrados os principais processos de gestão incorporados em seu organograma funcional, bem como um resumo dos resulta-

dos do estudo de caso das ações trans-setoriais do Gabinete, no período de 2005 a 2007.

Gerenciamento de projetos na segurança pública

A necessidade da aplicação do método

No palco das discussões sobre planejamento, implantação e avaliação de políticas públicas de segurança, muitos atores já obtiveram o consenso quanto à importância de seus papéis. Com reconhecimento internacional, o Policiamento Orientado a Problemas, preconizado por Goldstein (2003), define os macroprocessos de *identificação do problema, análise, resposta e avaliação*, validados pelas diversas organizações policiais que o adotam, em que se destaca a importância do diagnóstico ao planejar ações de resposta categorizando e levando em consideração três das variáveis relacionadas às ocorrências delituosas: vítima, ambiente e agente delituoso. A Teoria da Complexidade de Morin (1999) embasa a imprescindível atuação trans-setorial dos atores governamentais e sociais envolvidos nas problemáticas do ambiente comunitário. A Gestão por Resultados, apresentada ao Estado do Ceará por Holanda (2003), desafia as organizações públicas a colocarem a perspectiva do cidadão em primeiro plano, remodelando todo o macroprocesso de gestão, com a valorização do estabelecimento de indicadores para medição de resultados que efetivamente atendam às necessidades sociais. Nesse contexto, esta seção tem por objetivo apresentar a metodologia de gerenciamento de projetos, recomendada pelo Project Management Institute, como uma alternativa prático-metodológica à gestão de projetos em segurança pública e justiça criminal, na aplicação de suas nove áreas do conhecimento, a saber: gerenciamento dos riscos; escopo; quali-

dade; prazos; custos; aquisições; comunicações; pessoal; e integração.

Como protagonista no atual palco de gestão em segurança pública e justiça criminal que se estabelece no Brasil, a adoção da metodologia de gerenciamento de projetos possibilita, à ação local, regional e federal, a superação de inúmeros obstáculos à efetividade dos resultados dos seus projetos, tais como: objetivos não realistas; falta de controle das mudanças; complexidade do projeto; prazos não cumpridos ou não realistas; parceiros que não cumprem sua parte; surgimento de imprevistos; lentidão nas aquisições; falta de participação do cidadão, entre outros empecilhos que contribuem para a não ocorrência de resultados duradouros e sustentáveis ao longo do tempo.

As melhores práticas em gerenciamento de projetos

O PMBOK®, ou Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, em sua 3ª edição, conceitua que gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, a fim de atender aos seus requisitos, estando inserido em cinco fases ou grupos de processos (iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento), com atividades espalhadas em 44 processos distribuídos em nove áreas do conhecimento, sendo quase todos executados simultaneamente durante o ciclo de vida da gerência do projeto.

As áreas de conhecimento em gerenciamento de projetos organizam os 44 processos de gerenciamento de projetos dos grupos de processos ou fases em nove áreas do conhecimento:

1. gerência da integração: engloba os processos necessários para garantir que os vários elementos de um projeto sejam propriamente coordenados. Objetiva realizar as negociações dos conflitos entre objetivos e alternativas do projeto, com a finalidade de atingir ou exceder as necessidades e expectativas de todas as partes interessadas. Envolve o desenvolvimento e a execução do plano de projeto, bem como o controle geral das mudanças;
2. gerência de escopo: o gerenciamento do escopo do projeto inclui os processos requeridos para assegurar que o projeto englobe todo o trabalho necessário, e tão somente o trabalho necessário, para complementar de forma bem-sucedida o projeto. A preocupação fundamental é definir e controlar o que está ou não incluído no projeto;
3. gerência de tempo: objetiva garantir o término do projeto no tempo certo. Consiste na definição, ordenação e estimativa de duração das atividades e na elaboração e controle de cronogramas;
4. gerência dos custos: tem por objetivo garantir que o projeto seja executado dentro do orçamento aprovado. Consiste no planejamento dos recursos, estimativa, orçamento e controle de custos;
5. gerência da qualidade: objetiva garantir que o projeto satisfará as exigências para as quais foi requerido. Consiste no planejamento, garantia e controle de qualidade;
6. gerência do pessoal: o gerenciamento dos recursos humanos objetiva garantir o melhor aproveitamento das pessoas envolvidas no projeto. Consiste no planejamento organizacional, alocação de pessoal e definição de equipe;

7. gerência da comunicação: tem por objetivo principal garantir a geração adequada e apropriada, coleta, disseminação, armazenamento e disponibilização da informação;
8. gerência de riscos: objetiva maximizar os resultados de ocorrências positivas e minimizar as consequências de ocorrências negativas. Consiste na identificação, quantificação, tratamento e controle dos riscos do projeto;
9. gerência de aquisição de projetos: tem por objetivo principal obter bens e serviços externos à organização executora. Consiste na seleção de fornecedores, planejamento de aquisição, planejamento de solicitação, solicitação de propostas e administração e encerramento de contratos.

Durante a fase de iniciação, encontram-se processos da área de conhecimento de integração. Esta fase tem como objetivo definir ou autorizar o projeto ou uma fase do projeto.

Em seguida, inicia-se a fase de planejamento, que contém processos das seguintes áreas de conhecimento: integração, escopo, tempo,

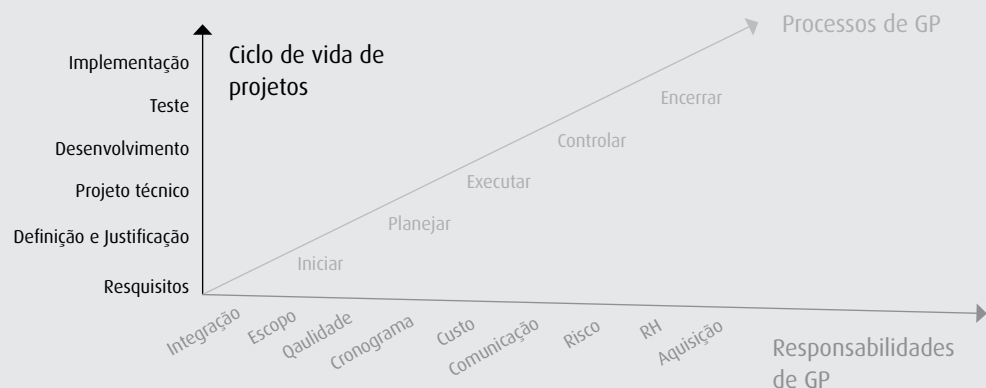
custo, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos e aquisição. O objetivo desta fase é definir e refinar os objetivos e planejar a ação necessária para alcançar os objetivos e o escopo para os quais o projeto foi realizado.

Logo após, surge à fase de execução com os processos das áreas de conhecimento: integração, qualidade, recursos humanos e comunicações. Esta fase integra pessoas e outros recursos para a realização do plano de gerenciamento do projeto.

Em paralelo, ocorre a fase de monitoramento e controle com os processos das seguintes áreas de conhecimento: integração, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos e aquisições. Esta fase é voltada para medir e monitorar regularmente o progresso para identificar variações em relação ao plano de gerenciamento do projeto, de forma que possam ser tomadas ações corretivas quando necessário para atender aos objetivos do projeto.

Por fim, tem-se a fase de encerramento, em que se encontram os processos das áreas de

Figura 2
As três dimensões da gerência de projetos



conhecimento de integração e aquisição. Esta fase objetiva encerrar o projeto de maneira formal e documentar os registros dos projetos para utilização futura de outros projetos.

Gerenciamento por projetos no GGI Ceará

O Decreto n. 27.119, de 27 de junho de 2003, disciplinou a gestão por programas no Estado do Ceará, no bojo do qual, em seu art. 3º, recomenda a aplicação das nove áreas do conhecimento em gerenciamento de projetos preconizadas pelo PMBOK®. Corroborando a orientação legal, para implantação de suas ações, o Gabinete de Gestão Integrada conta, atualmente, com uma Secretaria Executiva, que desempenha o papel de um Escritório Corporativo de Projetos,¹¹ (MANSUR 2007), embora não formalmente constituído como tal, pois funciona em assessoramento direto ao secretário da Segurança Pública e Defesa Social.

A composição da Secretaria Executiva do GGI, designada por meio da Portaria n. 663/2005, publicada no *Diário Oficial do Estado* nº 038, de 22 de fevereiro de 2006, é constituída conforme organograma apresentado a seguir. Salienta-se que, embora não estejam detalhadas na respectiva portaria, as áreas do conhecimento em gerenciamento de projetos também seguem representadas conforme os processos de gestão que ocorrem no cotidiano.

Para refletir sobre as possibilidades de intervenção e participação de cada parte interessada, traz-se à tona a complexidade envolvida na gestão integrada, considerando os novos desafios colocados pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas) e o conseqüente rompimento de velhos paradigmas gerenciais na implantação de políticas públicas de segurança e seu gerenciamento conduzido pela aplicação da metodologia de

Figura 3
Estrutura do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará com processos de gestão



Fonte: Secretaria Executiva do GGI/Ceará.

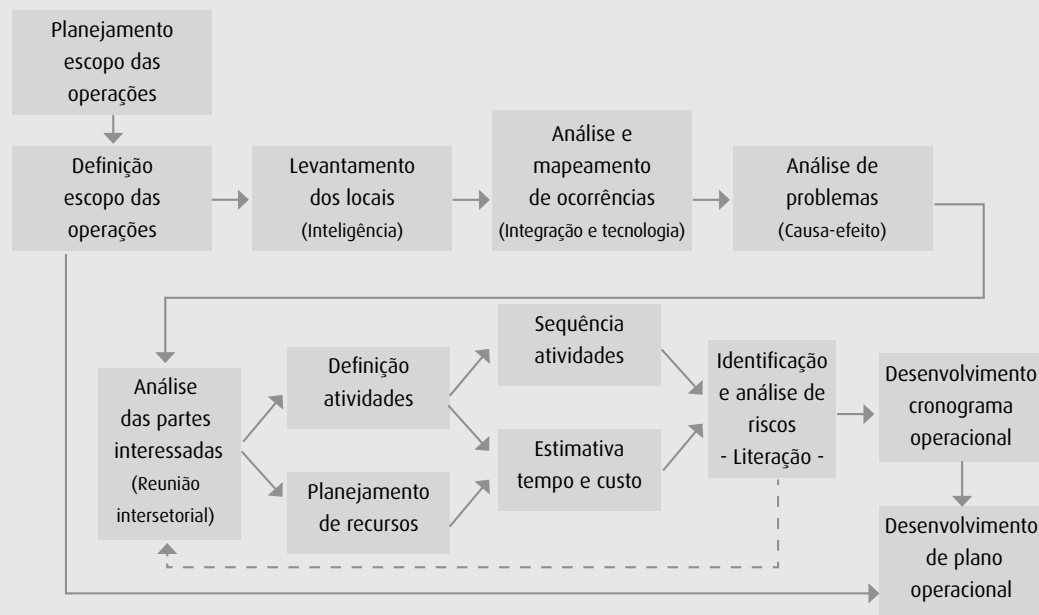
gerenciamento de projetos, preconizada pelo Project Management Institute, de modo a transformar estratégias em resultados.

Resolução de problemas de segurança pública

Para imersão e proposição de alternativas para resolução dos problemas relacionados à segurança pública, o Gabinete de Gestão Integrada atua por meio das chamadas Comissões Temáticas. Estas são criadas a partir de diagnóstico do Sistema Estadual de Inteligência, coordenado pela Coordenadoria da Inteligência da SSPDS, bem como decorrem de problemas identificados pelos próprios membros do Gabinete, que são submetidos à apreciação de todo o colegiado. As comissões são formadas por representantes institucionais de nível estratégico no Gabinete, os quais selecionam seus representantes táticos para início

do planejamento das ações que serão executadas. A partir da formação de uma comissão, sempre deliberada por todos os participantes por ocasião das reuniões ordinárias que ocorrem a cada dois meses, é realizada uma análise da situação problema. Depois de confeccionada a árvore de problemas, para análise de causa e efeito, são concebidas as atividades e pacotes de trabalho necessários para solução, dando origem a uma estrutura de decomposição do trabalho. Em seguida, as atividades são sequenciadas e estimadas em tempo e custos; é efetuada uma análise qualitativa para identificar os riscos segundo sua probabilidade *versus* impacto, elaborando os respectivos planos de contenção e de contingência. O projeto é repassado aos participantes com recomendações e providências de sigilo das ações que envolvam repressão qualificada.

Figura 4
Fluxo de Processo de Planejamento GGI Ceará



Fonte: Secretaria Executiva do GGI/Ceará.

A partir desse diagnóstico e análise da situação problema, são identificados os parceiros, as partes interessadas que estão envolvidas direta e/ou indiretamente com a problemática ou com sua solução. Com o intuito de demonstrar a aplicabilidade das melhores práticas em gerenciamento de projetos nas ações de segurança pública, segue a descrição dos macroprocessos de gestão do GGI.

Macroprocessos de gerenciamento

No caso específico das ações de segurança pública articuladas pelo GGI, surgem os projetos conforme a necessidade identificada e o diagnóstico feito pelos órgãos de inteligência ou pelos membros do Gabinete, sempre observadas as demandas da sociedade.

Como saída do grupo de processos de planejamento, será gerado o plano operacional a ser validado pelas partes interessadas, de modo que se possa avançar para a terceira fase, que é a implantação da solução proposta e aprovada.

Iniciada a execução, o processo de gestão envolve o monitoramento do progresso, no sentido de garantir que tudo esteja caminhando conforme o plano. Os riscos identificados ainda no planejamento são monitorados continuamente e planos de contenção e de contingência são elaborados e implementados conforme sejam necessários. Após a execução das atividades previstas no cronograma, a consecução dos objetivos dentro do prazo estimado, não ultrapassando os custos e obtendo-se a qualidade desejada (diminuição dos índices de violência e criminalidade), faz com que o projeto seja conduzido com sucesso para a fase final, que é seu encerramento formal.

Resultados relevantes

No período de 2005 a 2008, foram realizadas 36 operações integradas, em Fortaleza, e 51 no interior do Estado do Ceará, em 31 municípios, nas diversas regiões. Contando com um acurado processo de planejamento participativo, aliado aos levantamentos de inteligência nos ambientes comunitários beneficiados, o efetivo participante das ações na capital e no interior do Estado variou de 34 a 187 servidores de até 22 órgãos participantes. Atualmente, 19 instituições participam efetivamente do fórum estratégico, entre membros natos e convidados. As ações se categorizam tanto na área da repressão qualificada quanto na prevenção.

A pesquisa revelou ainda que, individualmente, 46,7% têm inovado sua forma de atuação junto ao seu órgão sob a ótica do enfrentamento intersetorial aos diversos tipos de problemas relacionados à segurança pública, pelo menos 33,3% atuam sob um novo olhar, 13,3% não veem alteração e 6,7% fazem apenas seu trabalho.

Gráfico 2

Distribuição dos respondentes à questão: o(a) Sr.(a) acredita que através da ação articulada pelo GGI Ceará sua forma de atuação junto ao seu órgão/ setor está melhorando sob a ótica do enfrentamento intersetorial aos diversos tipos de problemas de segurança pública?

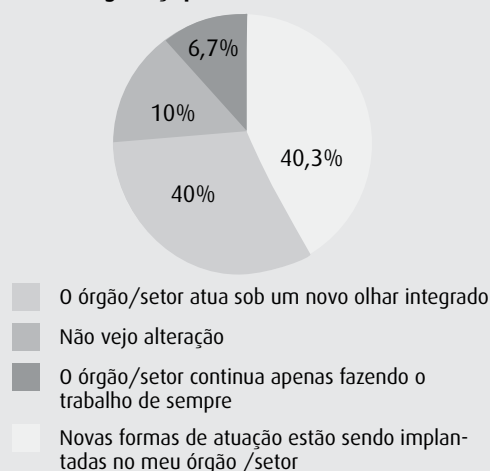


Fonte: Braga Junior (2008, p. 77).

Em nível organizacional, 43,3% acreditam que através da ação articulada pelo GGI as formas de atuação do seu órgão estão melhorando, 40% consideram que o órgão atua sob um novo olhar integrado, 10% não veem nenhuma alteração e, para 6,7%, o órgão continua fazendo o trabalho de sempre (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 78).

Gráfico 3

Distribuição dos respondentes à questão: o(a) Sr.(a) acredita que através da ação articulada pelo GGI Ceará as formas de atuação do seu órgão/setor estão melhorando sob a ótica do enfrentamento intersectorial aos diversos tipos de problemas de segurança pública?



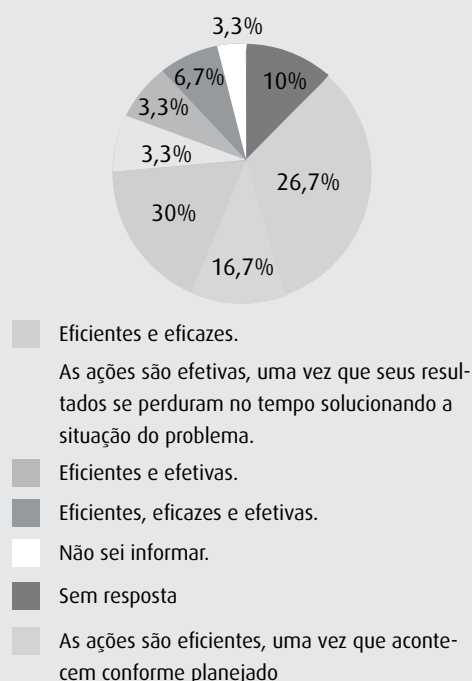
Fonte: Braga Junior (2008, p. 78).

Quanto à eficiência e eficácia das ações articuladas pelo Gabinete, conforme as respostas ao quesito referente à indagação sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 61), observa-se que 16,7% dos respondentes acreditam que as ações são eficazes, uma vez que seus resultados demonstram que as ações certas foram executadas; 30% consideram que as ações são eficientes e eficazes;

6,7% mencionaram que elas são eficientes, eficazes e efetivas e 26,7% assinalaram a eficiência das ações uma vez que elas ocorrem como planejadas, totalizando 80,1%, quantidade significativa dos 30 integrantes que responderam ao questionamento afirmando acreditar na eficiência e eficácia das ações articuladas pelo GGI.

Gráfico 4

Distribuição dos respondentes à questão: favor assinalar um ou mais itens que refletem sua opinião acerca das ações e operações articuladas pelo GGI



Fonte: Braga Junior (2008, p. 77).

No que se refere à efetividade das ações e operações realizadas, apenas uma pequena parcela dos respondentes (13,3%) apontou como efetivas as ações desencadeadas pelo GGI, outros 13,3% não souberam informar ou deixaram sem resposta e a maioria ficou entre a eficiência e eficácia das ações, não apontando para duração de seus resultados ao longo do tempo ou a mudança da realidade das populações dos locais beneficiados com as ações.

Considerações finais e trabalhos futuros

Considerando as competências reunidas do conjunto de conhecimentos do gerenciamento de projetos, com ênfase na intensa participação de todas as partes interessadas durante o ciclo de vida do projeto e no compromisso com as restrições de escopo, tempo, custos e satisfação do cidadão, o presente trabalho defende que, na aplicação das melhores práticas de gerenciamento de projetos em suas ações, os Gabinetes de Gestão Integrada de todo o Brasil provocarão um rompimento com os velhos paradigmas, modificando a forma de lidar com os mais diversos problemas de segurança pública que afetam diretamente a qualidade de vida do povo brasileiro, pois a padronização do método de gestão de projetos de segurança pública agregará valor na gestão do conhecimento, através do registro das lições aprendidas, para fins de replicação em qualquer unidade federativa.

Segundo dados do Pronasci, R\$483 milhões do orçamento do Ministério da Justiça

de 2007 foram descontingenciados, havendo previsão orçamentária para R\$1,406 bilhão por ano no período de 2008 a 2011. Desses, R\$600 milhões/ano foram para o Programa Bolsa Formação, de 2008 a 2012, totalizando R\$6,707 bilhões (Pronasci, 2007). Como órgão de execução descentralizada das ações do Pronasci, torna-se imprescindível a excelência na gestão das ações dos Gabinetes de Gestão Integrada do Brasil através da adoção das melhores práticas em gerenciamento de projetos adotadas em todo o mundo.

Para trabalhos futuros, sugerem-se estudos para implantação formal de escritórios de projetos nas Secretarias Executivas aos Gabinetes espalhados pelo Brasil, assim como, de forma complementar, a gestão de portfólio, que é o gerenciamento da carteira de projetos das organizações de segurança pública, com alinhamento direto ao planejamento estratégico, para fins de priorização de projetos de modo a elevar a efetividade de seus resultados, minimizando os riscos envolvidos.

1. *O Project Management Institute (PMI®), com sede na Pennsylvania, EUA, é uma entidade mundial sem fins lucrativos voltada à difusão da metodologia em gerenciamento de projetos. Hoje, o PMI é considerado uma comunidade global, com mais de 200.000 profissionais associados, representando 150 países.*
2. *O Sistema Único de Segurança Pública (Susp) foi criado pelo Ministério da Justiça, para articulação de ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, de forma a integrá-las na prática, sem interferir na autonomia dos órgãos de segurança. Como fator condicionante ao efetivo repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, foi recomendada, por meio da assinatura de protocolos de intenções, a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada, hoje implantados em todas as unidades da federação.*
3. *"Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública." Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2009.*
4. *Edgar Morin é sociólogo e filósofo francês de origem judaico-espanhola (sefardita). Pesquisador emérito do CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique).*
5. *Disponível em: <http://www.recid.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=682&Itemid=2>. Acesso em: 30 nov. 2007.*
6. *Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm>>. Acesso em: 6 abr. 2008.*

7. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID431E6CD55A794327BCAA9E ECF55F2604PTBRIE.htm>>. Acesso em: 6 de abr. 2008.
8. “*Policimento Orientado para a Solução de Problemas*” foi proposto, originalmente, pelo professor norte-americano Herman Goldstein. A ideia, em síntese, é de contar com policiais capazes de identificar em sua área de atuação os agenciamentos imediatos do crime e da violência e de trabalhar com as comunidades e as agências locais para a sua superação. Neste modelo, os policiais trabalham com mais autonomia e se relacionam fortemente com as comunidades onde estão fixados. *Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/ Brasil. Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Senasp/MJ, 2005.*
9. “*A GPR é um modelo em que o Setor Público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o Governo é um meio e não um fim em si mesmo.*” Nota técnica nº 11. Disponível em: <www.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 6 abr. 2008.
10. O *Project Management Body of Knowledge*, também conhecido como *PMBOK®*, é um conjunto de práticas em gerência de projetos levantado pelo *Project Management Institute (PMI)* e constitui a base da metodologia de gerência de projetos do *PMI*. Estas práticas são compiladas na forma de um guia, chamado de *Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos*, ou *Guia PMBOK*.
11. O *Escritório Corporativo de Projetos* é um modelo de *Escritório de Projetos* que está posicionado dentro da alta Administração da organização e os projetos são os desdobramentos dos objetivos, metas e fatores críticos de sucesso do plano estratégico do negócio. (Mansur, 2007).

Referências bibliográficas

BRAGA JUNIOR, Weibson. **As ações transeitoriais do Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará:** um estudo de caso. Monografia (Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública). Fortaleza, Centro de Treinamento e Desenvolvimento, Universidade Federal do Ceará, 2008.

CEARÁ (Estado). Decreto n. 27.119, de 27 de junho de 2003. Disciplina a Gestão por Programas no Estado do Ceará, cria a figura do Gerente e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano VI, n. 121, 30 de junho de 2003.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Decreto n. 27.796, de 20 de maio de 2005. Dispõe sobre a criação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano VIII, n. 098, Caderno Único, 24 de maio de 2005.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre.** Trad. Marcelo Rollemberg. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade, 9).

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, Antônio Lisboa Teles da; ALBUQUERQUE, Keyla Christina. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará.** Fortaleza: Ipece, 2004.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 102-110, 2001.

MANSUR, Ricardo. **Implementando um escritório de projetos.** Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. rev. mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

PMBOK Guide: **A guide to the project management body of knowledge.** 3.ed. Estados Unidos: PMI, 2004.

PRONASCI. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.** Disponível em: <www.mj.gov.br/pronasci>. Acesso em: 21 nov. o de 2007.

O gerenciamento de projetos na segurança pública: uma abordagem pragmática da aplicação do método na gestão das ações integradas a partir de um estudo de caso

Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano

Resumen

La gestión de proyectos en seguridad pública: un abordaje pragmático de la aplicación del método en la Gestión de las Acciones Integradas a partir de un estudio de caso

El combate efectivo a la violencia y a la criminalidad sólo puede darse por medio de la acción integrada de los diferentes actores que influyen o se relacionan directa o indirectamente con la problemática. En realidad, la distancia entre la ignorancia y el conocimiento de esa premisa se muestra bastante menor que la de su aplicación práctica y que la transformación de estrategias en resultados. En ese contexto, este trabajo presenta la aplicación de la gestión de proyectos en el ámbito de la seguridad pública y sugiere la aplicación de las buenas prácticas preconizadas por el Project Management Institute, junto a las acciones transitorias de los Gabinetes de Gestión Integrada de la Seguridad Pública de Brasil, para transformar estrategias en resultados efectivos.

Palabras Llave: Seguridad pública. Gestión de proyectos. Acciones transitorias. Gestión integrada.

Abstract

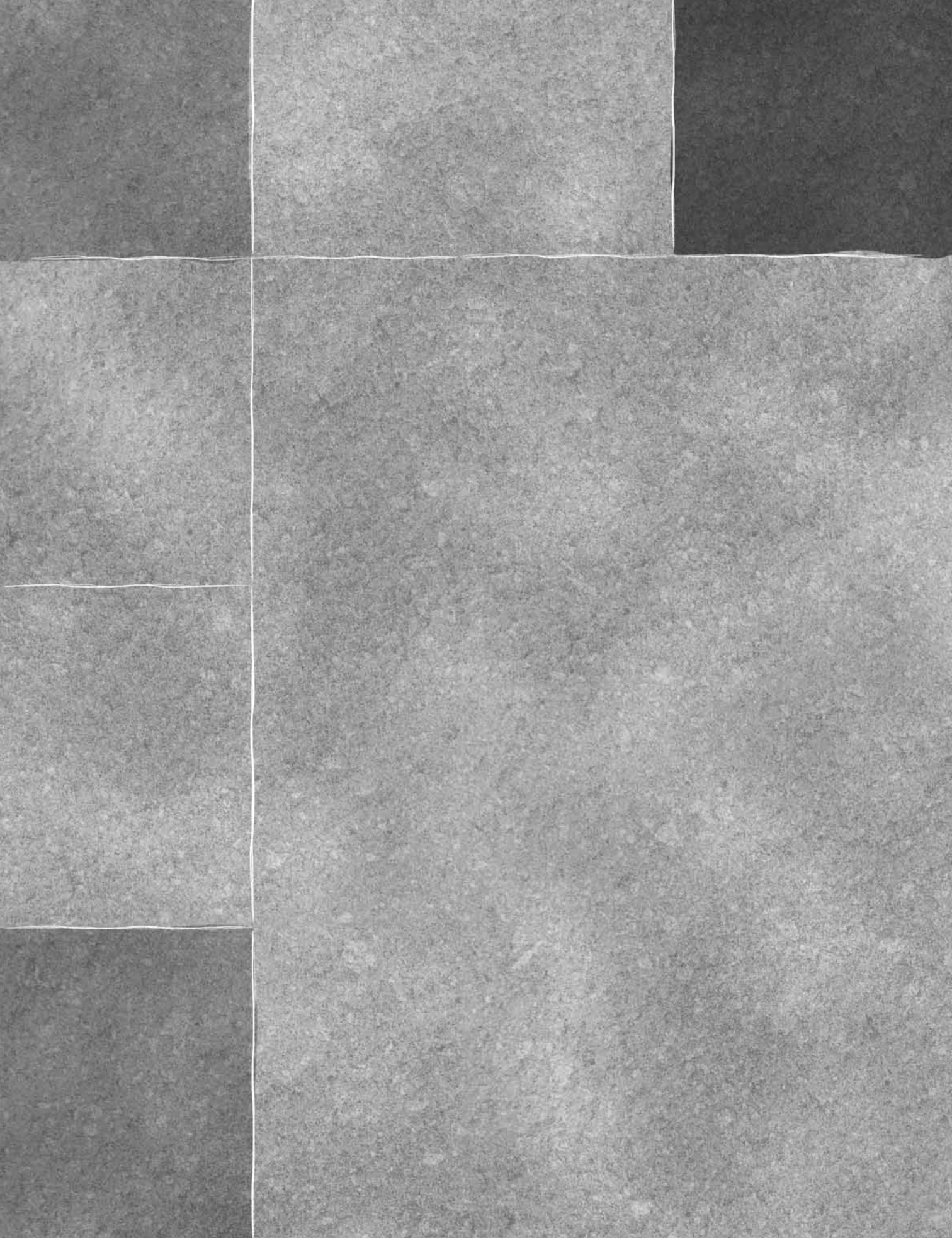
The management of public security projects: a pragmatic approach to the application of this method to the Management of Integrated Actions based on a case study

Violence and criminality can only be effectively fought if all actors that exert influence or are directly or indirectly involved in the violence and criminality issues, address the problem in an integrated fashion. However, applying this proposition in practice, and translating strategies into results, is a far greater obstacle than merely being aware of its existence. In this context, this paper presents project management practices as applied to public security, and suggests the application of the best practices recommended by the Project Management Institute to the transitional actions of Brazil's Offices for Integrated Public Security Management, thereby enabling strategies to be converted into effective results

Keywords: Public security. Project management. Transitional action. Integrated Management.

Data de recebimento: 15/01/09

Data de aprovação: 22/02/09



Segurança privada: características do setor e impacto sobre o policiamento

André Zanetic

André Zanetic é mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente realiza pesquisa de doutorado sobre o impacto da segurança privada sobre o policiamento. Foi consultor pelo convênio entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) no desenvolvimento do estudo "Análise de Incidência Criminal durante os Jogos Pan-Americanos (Rio/2007)" e pesquisador pela Senasp / Ministério da Justiça no desenvolvimento da pesquisa "O Papel dos Municípios na Segurança Pública" (2005).

 andrezanetic@gmail.com

Resumo

A grande expansão dos serviços particulares de proteção, verificada em diversos países, sobretudo a partir de meados do século XX, trouxe à tona importantes questões relativas à responsabilidade do Estado sobre a segurança e à regulação do setor. A partir de uma contraposição crítica entre os aspectos regulatórios e a prática dos serviços de segurança privada em seu contexto de atuação, em especial na interface policiamento público e policiamento privado, este artigo procura discutir e explicitar as questões que estão em jogo para a compreensão do impacto específico, no exercício do policiamento, dado pela presença cada vez maior das forças privadas na provisão da segurança, no cenário brasileiro.

Palavras-Chave

Segurança pública. Segurança privada. Criminalidade. Violência. Regulação.

Entre as importantes mudanças que estão atualmente ocorrendo na atividade que chamamos policiamento, a expansão dos serviços de segurança privada e sua presença nos mais diferentes contextos estão entre as mais marcantes, sobretudo pela grande dimensão que marca a evolução e a composição do setor atualmente, com o número de vigilantes privados tendo superado o de policiais em diversos países.

Apesar de essas mudanças parecerem bastante evidentes, pela entrada de um conjunto significativo de novos atores nas tarefas de policiamento, seu significado está longe de atingir um consenso entre os estudiosos do tema. Diante da visão dessas mudanças, o que para uns é sinal de uma verdadeira ruptura qualitativa com o passado,¹ com o fim do monopólio público do policiamento, a sua pluralização – que significaria uma ampla proliferação de setores e agentes atuando na autorização e na provisão desses serviços – e a busca do policiamento público por uma identidade,² para outros seria, na realidade, sinal de continuidade de importantes mudanças na sociedade e nas formas de controle social por ela exercidas, sendo a ideia da ruptura qualitativa um “exagero da novidade” das mudanças que estariam de fato ocorrendo no policiamento (JONES; NEWBURN, 2002).

O que estamos chamando de policiamento pode ser entendido em sentido amplo o sufi-

ciente para não ser confundido com polícia (aqui considerada especificamente o corpo de indivíduos uniformizados e contratados pelo Estado para funções específicas de manutenção da ordem através da aplicação do uso da força) e restrito o bastante para não abarcar o vasto e difuso conceito de controle social, dentro do qual o policiamento constitui apenas um aspecto.³ Enquanto o controle social refere-se virtualmente a todas as atividades que, de alguma forma, contribuem para a ordem social de uma dada comunidade (o que inclui parentes, escolas, grupos de jovens, mídia, igrejas e uma infinidade de outras entidades correlatas), o policiamento resume-se a uma forma particular de controle voltado para esta manutenção da ordem, alicerçado por atributos específicos de sistemas de vigilância e ameaças de sanção, e conduzido por uma ampla variedade de diferentes corpos e agentes. Ainda que mais restrito do que o genérico conceito de controle social, o policiamento é, no entanto, uma categoria mais abrangente do que as atividades desempenhadas pelas forças estatais de segurança, e da qual fazem parte tanto o policiamento privado como o público.⁴

Cabe também ressaltar que, embora haja uma clara distinção entre a polícia e as forças privadas que exercem policiamento, verificada em termos tanto dos poderes conferidos aos policiais (como por exemplo, o poder de prender) quanto das “vocações” das duas forças – vigilan-

tes possuem características mais preventivas e voltadas ao controle e regulação de acesso, com seus objetivos definidos pelo contratante e seus interesses privados, enquanto a polícia tem perfil mais repressivo e punitivo, voltada ao estabelecimento da ordem pública através da aplicação da lei, sendo orientada com base no interesse público pelo sistema de justiça criminal –, há uma importante tensão no sentido de ampliação do campo de ação dos agentes privados sobre a esfera de atuação da polícia, criando zonas por vezes pouco definidas de distinção entre os dois setores. Quanto a esse ponto, os contornos atuais são bastante incertos, não havendo consenso entre os especialistas.

Entre as múltiplas questões que surgem com a atuação desse “novo” agente representado pelo setor da segurança privada, a maior parte continua em aberto: quais são as mudanças que emergem com relação ao exercício do policiamento, devido à gestão da segurança realizada pelos vigilantes, nos locais em que há policiamento privado (em especial no patrulhamento, na abordagem e na regulação de acesso)? Como se dá a gestão dos espaços, e a inter-relação segurança pública/segurança privada nos espaços policiados pelas forças privadas? Como ocorre a troca de informações entre os setores? São elaborados registros de ocorrências pelos vigilantes? Como são feitos esses registros? Há cooperação nessa relação entre os integrantes do policiamento público e da segurança privada (por exemplo, no atendimento a alarmes)? Há antagonismo entre os dois setores, por exemplo, na disputa pelo policiamento em determinadas áreas?

A partir de uma contraposição crítica entre os aspectos regulatórios e a prática dos servi-

ços de segurança privada em seu contexto de atuação, em especial na interface policiamento público e policiamento privado, este artigo procura discutir e explicitar as questões que estão em jogo para a compreensão do impacto específico no exercício do policiamento devido à presença, cada vez maior, das forças privadas na provisão da segurança.

Não obstante a importância das práticas não formalizadas de policiamento para a discussão sobre a segurança privada (entre as quais o segundo emprego da polícia como vigilantes – o “bico”), este artigo discute especificamente a atuação de empresas e funcionários devidamente regularizados, que exercem serviços de vigilância (terceirizada ou orgânica), assunto suficientemente não discutido e que merece uma abordagem mais detalhada. Os agentes e organizações de vigilância terceirizada ou orgânica constituem, no Brasil, os dois principais segmentos da segurança privada. Mais do que oferecer respostas, a intenção do artigo é explicitar e problematizar algumas das múltiplas questões inerentes ao crescimento do setor da segurança privada, destrinchando alguns dos mecanismos que interagem nas transformações atualmente vivenciadas no policiamento.

Expansão e distribuição do setor

Embora a carência de estudos empíricos dificulte conhecer com precisão suas características e as diferenças entre países com relação à dimensão da segurança privada, observa-se que o fenômeno da expansão mais recente desses serviços, a partir de meados do século XX, parece estar relacionado, em grande medida, com o mesmo conjunto de circunstâncias que têm proporcionado mudanças significativas

no policiamento público em diversos países do mundo. Aparentemente, tanto no cenário nacional quanto no internacional, o aumento da segurança privada parece ter emergido entrelaçado ao mesmo contexto em que se dá o crescimento do crime, da violência e da sensação de insegurança, mas também é marcado por outros processos importantes, que teriam gerado o incentivo econômico e o espaço legal para esse tipo de policiamento corporativo, e que fazem parte, também, de um contexto de transformação da paisagem urbana no período. Entre os principais aspectos desse processo, destaca-se a disseminação das “propriedades privadas de massa”,⁵ dos edifícios empresariais e edifícios de instituições públicas, além de outros fatores inerentes a esses, como a pressão das companhias de seguros sobre seus clientes para a contratação de serviços especializados de proteção (BAYLEY; SHEARING, 2001; OCQUETEAU, 1997).

No Brasil não foi diferente. Desde seu surgimento oficial em 1969,⁶ a segurança privada teve crescimento muito significativo no país, rapidamente alcançando e ultrapassando o contingente das polícias estaduais e federais somadas. Seu principal período de expansão foi a partir dos anos 90, notado pelo número de empresas de vigilância, de vigias de rua e pela disseminação de tecnologias voltadas à indústria da segurança eletrônica. De forma semelhante cresceram o número de cursos de formação e o de empresas de transportes de valores, além da grande proliferação dos vigilantes que agem à margem da lei.

As informações disponíveis sobre o setor, ainda que precárias, revelam essa grande ex-

pansão. Os dados que dão o panorama mais modesto para o setor, provenientes da Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores – Fenavist, contabilizam 557,5 mil vigilantes efetivamente em atuação em 2005 (FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO, 2005),⁷ sendo que esses números excluem todo o contingente que, de uma forma ou de outra, atua sem regulação formal, bem como os vigilantes que se encontram devidamente regularizados pelo Departamento de Polícia Federal – DPF, mas que estão desempregados.⁸

Além do DPF e da Fenavist, que retratam o universo formal da segurança privada, os dados provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, constituem outra importante fonte sobre o setor, contendo informações sobre o perfil dos trabalhadores de todos os setores econômicos do país. Considerando-se as informações utilizadas pela PNAD (agrupamentos ocupacionais de “vigilantes e guardas de segurança” e “guardas e vigias”), relativas à amostra expandida de 2005, chega-se a um total impressionante de 1.648.570 pessoas.⁹ O problema com relação aos dados da PNAD é que, mesmo sendo a fonte mais abrangente do setor, com dados tanto do mercado formal como do informal, a pesquisa inclui nos agrupamentos ocupacionais relativos ao setor uma série de outras funções que não se configuram como atividades de segurança privada, como os porteiros de edifícios e residências, “inflando” os números e destacando ainda mais a dificuldade atualmente existente em se delinear o contorno desse tipo de serviço no país. Ainda

assim, a descrição dos agrupamentos ocupacionais da PNAD 2005 abrange uma série de categorias que fazem parte de uma zona obscura e não regularizada de atividades das mais diversificadas, mas que de fato compõem o vasto repertório dos serviços informais de segurança privada, como “celeireiro”, “guariteiro”, “olheiro”, “ronda-noturno”, “rondante”, “vigilador” e assim por diante.¹⁰

Não obstante a premente necessidade, por parte dos organismos responsáveis, de melhor organizar as informações e elucidar os contornos do dimensionamento da segurança privada, a rápida expansão do setor é significativamente contundente. A título de comparação, em 2003, de acordo com o Ministério da Justiça, o contingente das forças públicas de segurança somadas atingia 506.411 pessoas, considerando-se apenas os policiais civis (115.960) e militares (390.451).

Os números também mostram que o setor, ao contrário da impressão deixada pela literatura nacional de que a procura pela segurança privada está concentrada nos condomínios e nas grandes residências (CALDEIRA, 2000; KOWARICK, 2001), tem sua demanda disseminada em diferentes setores da sociedade, sendo os principais contratantes dos serviços de segurança privada o setor público, os bancos, as indústrias e o setor de serviços, que, somados, corresponderam a 86,1% dos vigilantes contratados em 2005 (o setor público é o maior contratante, com 38,3% dos vigilantes contratados) (FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO, 2005). Apesar desta demanda amplamente diversificada, podem-se delinear características comuns presentes nos contextos

de atuação dos agentes de segurança, que serão tratadas a seguir, em termos de aspectos gerais do setor e da interação entre as forças públicas e privadas de segurança.

Aspectos gerais da regulação e características do setor

O modelo regulatório específico dos serviços de segurança, na maior parte dos países, é gerido diretamente pelos governos, sendo conduzido por algum órgão ou departamento da burocracia executiva (há exceções, como, por exemplo, na Inglaterra, onde funciona um sistema de autorregulação por arranjos corporativos entre as empresas do setor). Geralmente, este órgão é um departamento específico da área da Justiça ou Segurança do país, ou ainda o Ministério do Interior. Nos diferentes contextos encontrados e descritos na literatura, além do registro das companhias (licenciamento das firmas de segurança e dos trabalhadores) e das tarefas de controle e fiscalização das empresas e de seus funcionários, o órgão regulador normalmente é responsável pela regulação e controle de um conjunto de aspectos que formam o espectro da atividade, como a normatização das características relativas à educação e treinamento, ao uniforme e identificação visual e ao uso de armas de fogo.

No Brasil, o marco regulatório da segurança privada é atualmente legislado pela Lei n. 7.102, de 20 de junho de 1983, e pelos Decretos n. 89.056/83 e 1.592/95, complementados por decretos e portarias específicas que atribuíram novos requerimentos à regulação. De acordo com este ordenamento jurídico, a segurança privada é apresentada como subsidiária e complementar à segurança pública,

sendo que desde 1996 suas atividades (desde 1996) são reguladas, controladas e fiscalizadas pelo Departamento da Polícia Federal,¹¹ por meio de portarias e demais documentos legais emitidos pelo órgão. Este ordenamento define os segmentos autorizados a exercerem a atividade de segurança privada (Quadro 1).

Vigilância patrimonial e segurança orgânica

Os serviços de vigilância patrimonial e

de segurança orgânica (mais especificamente de *vigilância* orgânica, pois as empresas que possuem segurança orgânica também podem ter serviços de transporte de valores) são os segmentos que estão presentes na maior parte dos espaços policiados privadamente, tais como bancos, organizações comerciais e industriais diversas, incluindo centros empresariais, edifícios e dependências da administração pública nas diferentes instâncias, condomínios residenciais, shopping centers,

Quadro 1
Descrição e áreas de atuação dos segmentos da segurança privada

Segmentos	Descrição	Áreas de atuação
Vigilância patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> • Preservação de bens e patrimônio, prevenção de riscos provenientes de ações criminosas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos. • Organizações comerciais e industriais diversas. • Órgãos públicos. • Condomínios fechados, prédios ou residências, shopping centers, estádios de futebol, centros de exposições, casas de eventos e espetáculos diversos, cinemas, bares, restaurantes, etc.
Segurança orgânica	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas que, ao invés de contratar serviços especializados das empresas de proteção, constituem o seu próprio organismo de segurança. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos. • Organizações comerciais e industriais diversas. • Condomínios residenciais e empresariais, shopping centers.
Segurança pessoal	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento e proteção (geralmente empresários, executivos, políticos, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresários, executivos, políticos, pessoas famosas, outros.
Curso de formação	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e qualificação de vigilantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atende empresas de segurança e profissionais de segurança privada e pública.
Escolta armada	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento motorizado armado (geralmente de empresários, executivos, políticos, outros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Veículos de cargas, empresários, executivos, políticos, outros.
Transporte de valores	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte de valores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos e instituições financeiras.

estádios destinados a eventos esportivos, centros de exposições, etc.

Oficialmente, de acordo com a mais recente atualização normativa do setor, os serviços de vigilância patrimonial devem ser exercidos “dentro dos limites dos estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio no local, ou nos eventos sociais”.¹² Com relação específica à atividade desempenhada por esse segmento, esta “somente poderá ser exercida dentro dos limites dos imóveis vigiados [sic] e, nos casos de atuação em eventos sociais, como show, carnaval, futebol, devem se ater ao espaço privado objeto do contrato”.¹³ Por sua vez, as empresas possuidoras de serviços orgânicos de segurança “são empresas de direito privado autorizadas a constituir um setor próprio de vigilância patrimonial ou de transporte de valores”.¹⁴ Além de empresas de capital privado, diversos órgãos da administração pública também constituem seu próprio setor de segurança, respondendo por 49% das contratações de vigilantes na segurança orgânica (FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO, 2005).

Com relação à abrangência territorial dos serviços de segurança privada, uma delimitação essencial sobre a atuação do setor diz respeito à sua impossibilidade de fazer o policiamento em áreas públicas. Constitucionalmente, apenas as polícias militares podem fazer o policiamento ostensivo nessas áreas (art. 144, § 5º da Constituição Federal). Assim com exceção dos casos de transporte de valores, escolta armada a transporte de cargas e proteção de pessoas (segurança pessoal), os

vigilantes estão juridicamente circunscritos a policiarem apenas as áreas restritas aos estabelecimentos privados. Nestes estabelecimentos, somente o serviço de segurança privada autorizado pelo proprietário, de acordo com o contrato firmado entre as partes, pode exercer as funções de policiamento.

Vigilantes

No Brasil, os agentes de segurança autorizados a atuar oficialmente no setor da segurança privada são designados “vigilantes”, que “são os profissionais capacitados pelos cursos de formação, empregados das empresas especializadas e das que possuem serviço orgânico de segurança, registrados no Departamento da Polícia Federal – DPF, responsáveis pela execução das atividades de segurança privada”.¹⁵

De acordo com o artigo 109 da Portaria 387/2006-DG/DPF, para o exercício da profissão, o vigilante deverá preencher os seguintes requisitos, comprovados documentalmente:

- I – ser brasileiro, nato ou naturalizado;
- II – ter idade mínima de vinte e um anos;
- III – ter instrução correspondente à quarta série do ensino fundamental;
- IV – ter sido aprovado em curso de formação de vigilante, realizado por empresa de curso de formação devidamente autorizada;
- V – ter sido aprovado em exames de saúde e de aptidão psicológica;
- VI – ter idoneidade comprovada mediante a apresentação de antecedentes criminais, sem registros de indiciamento em inquérito policial, de estar sendo processado criminalmente ou ter sido condenado em processo criminal;

VII – estar quite com as obrigações eleitorais e militares;

VIII – possuir registro no Cadastro de Pessoas Físicas.

Embora inicialmente o perfil dos vigilantes tenha sido marcado pela baixa profissionalização do setor, com um nível de qualificação, escolaridade e renda bastante inferior ao dos policiais, este quadro vem se alterando significativamente ao longo do tempo. De acordo com dados da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar – PNAD/IBGE, ocorreram importantes mudanças no perfil socioeconômico e profissional da população empregada tanto na segurança pública quanto na atividade de vigilância e guarda, nas diferentes regiões do Brasil. O nível de escolaridade dos vigilantes privados é, ainda hoje, consideravelmente menor do que o dos policiais, porém vem melhorando aceleradamente, assim como entre os profissionais das forças públicas. Em 1985, 10,3% possuíam escolaridade equivalente ao ensino médio (completo ou incompleto), passando para 18,8% em 1995 e para 31,3% em 2001. Na segurança pública, essas proporções eram de 31%, 48,7% e 59%, nos três anos mencionados. Além disso, há uma melhora em termos de profissionais do setor frequentando o ensino superior: de 1985 para 2005, o percentual passou de 0,9% para 2,7% (na segurança pública esse número é muito superior, sendo 14,3% em 1985 e 30% em 2001).

É importante notar que a melhora da escolaridade entre os profissionais do setor de segurança privada é significativamente superior àquela verificada para a população em geral: enquanto em 1985 a proporção de indivíduos com nível de ensino médio da população

em geral era de 16,2% e a dos profissionais da segurança pública correspondia a 10,3%, em 2001 estes últimos passaram a possuir uma proporção (31,3%) muito acima do total da população (21%) com este nível de escolaridade. Possivelmente, esse aumento na escolaridade possa estar refletindo um crescimento da demanda por profissionais mais qualificados na área de segurança, sobretudo em função da necessidade de atualização e capacitação para operação de equipamentos mais sofisticados cada vez mais em uso no setor.

Se o nível de escolaridade vem crescendo em ambos os setores, com relação à renda essa melhora é nítida apenas para a segurança privada. Ainda de acordo com as informações da PNAD, enquanto os salários se mantiveram estáveis na segurança pública durante o período de 1985 a 1995, a renda média dos vigilantes cresceu consideravelmente. Em 1985, a maior parcela dos profissionais do setor concentrava-se na faixa de renda entre 1 e 2 salários mínimos (42%), proporção que diminuiu para 24% em 1995, enquanto entre os profissionais da segurança pública esse percentual praticamente não se alterou (MUSUMECI, 1998). Ainda assim, quase 80% dos vigilantes particulares recebiam até quatro salários mínimos em 1995 (o que, na época, equivalia a R\$ 400,00), enquanto na segurança pública essa faixa se reduzia para 44,8%. Em 2001, a média salarial de um vigilante no país era de R\$ 726,94, maior do que a de um policial civil (R\$ 658,48), mas ainda menor do que a de um policial militar (R\$ 996,00).¹⁶

Durante o período em que está em serviço, o vigilante não só é obrigado a usar um

uniforme específico, como este uniforme deve possuir características que garantam a sua ostensividade, de acordo com o artigo 103 da Portaria 387/2006-DG/DPF. Assim, o uniforme deverá obrigatoriamente conter, além do emblema da empresa, um apito com cordão e uma plaqueta de identificação autenticada pela empresa, constando o nome, o número da Carteira Nacional de Vigilante e a fotografia colorida em tamanho 3 x 4.

Os vigilantes que atuam pelas empresas de vigilância patrimonial, quando em serviço, podem portar revólver calibre 32 ou 38, além de cassetete de madeira ou de borracha e algemas. Fora estes instrumentos, são vedados o uso de qualquer outro objeto não autorizado pela Coordenação Geral de Controle de Segurança Privada. Os vigilantes que atuam no setor da vigilância patrimonial também poderão utilizar armas e munições não-letais, assim como outros produtos controlados que são classificados como de uso restrito, para utilização em suas funções, desde que de acordo com as atividades de segurança privada exercidas. As armas e munições não-letais permitidas para uso nas atividades de vigilância patrimonial (assim como nas atividades de segurança pessoal), que dizem respeito aos armamentos considerados de “curta distância” (ou seja, cujo alcance seja de no máximo dez metros), são os borrifadores de gás pimenta (*spray*) e a arma de choque elétrico (*air taser*).¹⁷ Para fazer uso dessas armas e munições não-letais, o vigilante deve possuir treinamento específico que o capacite à utilização adequada desses instrumentos. A vigilância patrimonial exercida pelas empresas que possuem serviço de segurança orgânica, de acordo com o ordenamento jurídico do setor, segue as mesmas

normas vigentes para as empresas que prestam serviços terceirizados de vigilância patrimonial.

A Portaria 387/2006-DG/DPF apresenta também uma descrição detalhada das disciplinas que devem ser cursadas pelos vigilantes no Curso de Formação dos Vigilantes, as quais ajudam a delinear o perfil e as características das atividades desempenhadas por esses profissionais. Os 11 cursos que compõem a grade curricular¹⁸ focalizam desde a compreensão das noções básicas de segurança, da legislação e dos direitos e relações do trabalho até os aspectos técnicos de armamento, tiro e vigilância, passando por defesa pessoal e utilização de equipamentos eletrônicos utilizados na prevenção. Os conhecimentos, técnicas, atitudes e habilidades esperadas destes profissionais ao término do curso correspondem a uma gama considerável de funções, às quais se espera que eles estejam adaptados a cumprir. Essas funções vão desde a execução da vigilância e a prevenção de ocorrências inerentes às suas atribuições até a proteção do meio ambiente e adoção de medidas iniciais de prevenção e de combate a incêndios.

Entre as diferentes características presentes no conjunto de conhecimentos e práticas que devem ser apreendidas pelos vigilantes, algumas chamam atenção por dois aspectos particulares: a especificidade do vigilante enquanto agente de segurança e as relações desses profissionais com a polícia. Sem esgotar o conjunto de informações sobre formação dos vigilantes, que compõem o documento que regula o setor, entre os tipos de aprendizados que diferenciam e particularizam o vigilante em relação à polícia, podem ser destacadas algumas características relacionadas ao perfil de sua

atividade. Entre elas, está o desenvolvimento de habilidades voltadas para a vigilância geral e sobre as áreas de vigilância especializadas, como vigilância em banco, shopping, hospital, escola, indústria, etc., assim como o aprendizado sobre medidas específicas a serem tomadas no desenvolvimento de suas funções, como a “proteção de entradas não permitidas”, o “controle de entradas permitidas” e o “controle de entradas e saídas de materiais e pessoas”. Também específicos aos vigilantes são os aprendizados referentes ao desenvolvimento de conhecimentos sobre os sistemas de telecomunicações e computadorizados utilizados pelas empresas de segurança e a respeito dos sistemas de alarmes e outros meios de alerta (aprendidos no curso de Radiocomunicação e Alarmes).

A qualificação destes vigilantes, sobretudo através do curso de Sistema de Segurança Pública e Crime Organizado, procura tornar este profissional apto para acionar a Polícia Militar e a Guarda Municipal em caso de ocorrência policial gerada no estabelecimento por ele vigiado. O módulo de Criminalística e Técnica de Entrevista também objetiva a cooperação com o trabalho policial, visando familiarizar o vigilante com noções básicas de reconhecimento contextual das situações observadas (como evidências, vestígios e local do crime). Nesse curso, pretende-se instrumentalizar o vigilante com uma série de técnicas específicas para sua atuação diante da ocorrência de um crime, tais como: isolamento do local do crime; preservação de vestígios até a chegada da polícia técnica; coleta de evidências iniciais que possam desaparecer antes da chegada da polícia e que importem na apuração policial; busca de provas e autoria; observação e descrição de pessoas, objetos e locais;

além de outras iniciativas que lhe competem na prevenção e repressão de ocorrências delituosas.

Além disso, o curso também tem como objetivo o aprendizado de técnicas específicas de entrevista que possam ajudar o vigilante a coletar dados relevantes às investigações policiais, bem como instruções para elaboração de relatórios para serem entregues à polícia. Assim, ao menos em teoria, a colaboração com as forças públicas é uma preocupação expressa no ordenamento jurídico que regula as condutas do setor. No entanto, embora muitas vezes os proprietários tenham interesse na atuação da polícia para a resolução de conflitos em seu estabelecimento, nem sempre sua presença é desejável, mesmo quando ela deveria estar presente. A seguir, são explicitados mais detidamente os aspectos problemáticos que se referem à inter-relação entre as forças públicas de segurança e a segurança privada.

Inter-relação segurança pública – segurança privada

Não obstante a regulação estar a cargo da Polícia Federal, as principais preocupações sobre a inter-relação segurança privada e segurança pública, na atuação cotidiana destas forças em suas tarefas de prevenção e controle da criminalidade, dizem respeito à interação com as forças estaduais, uma vez que, de acordo com o parágrafo 144 da Constituição Federal, as tarefas de policiamento ostensivo, judiciário, apuração de infrações penais e preservação da ordem pública, no interior dos Estados, competem às Polícias Militares e Cíveis estaduais. No entanto, se as delimitações dos segmentos, a definição de atividades e equipamentos de que a segurança

privada pode fazer uso, as áreas permitidas para atuação e toda uma série de instruções normativas relativas ao setor fazem parte atualmente do ordenamento jurídico, o mesmo não se pode dizer sobre a interface entre os setores quando há necessidade de interação entre eles. Não existe nenhuma norma clara que regule a troca de informações, o atendimento da polícia a chamados realizados pelos agentes de segurança, os procedimentos com relação ao aprisionamento, o atendimento a alarmes ou formas complementares de cooperação.

A rigor, um estabelecimento empresarial, assim como as dependências de um órgão da administração pública, deve receber por parte da polícia o mesmo tratamento que ela confere a qualquer chamado ou atendimento que lhe cabe realizar. Assim, um chamado específico de um estabelecimento relativo a uma ocorrência deverá, ao menos em tese, ser (ou não) atendido de acordo com a ordem de prioridade que a ele será conferida por aqueles responsáveis pelo atendimento. Pode-se imaginar, então, que fatores como maior ou menor proximidade entre os agentes de segurança privada e a polícia poderá agilizar ou retardar esse atendimento. É possível imaginar, também, que a polícia possa tender a dar menos prioridade ao atendimento de um estabelecimento que sabidamente disponha de um sistema de segurança privada, caso seja necessário fazer uma escolha. Esta é uma das questões fundamentais em relação à interface entre os setores e que pode influenciar diretamente na distribuição do policiamento público em relação aos espaços e situações que lhe cabem responder. Dada a dimensão que atualmente esses espaços possuem, pode-se afirmar que seu impacto na distribuição do policiamento é bas-

tante significativa, embora não existam informações substantivas capazes de delinear como de fato ocorre esta influência.

Outra questão importante é a influência que a atuação da segurança privada pode ter na produção das estatísticas oficiais, uma vez que, nos estabelecimentos em que atuam, os vigilantes são os primeiros a terem acesso à informação sobre as ocorrências na área em que exercem a vigilância. A legislação não define nem dá nenhuma orientação específica com relação à produção de registros de crimes ocorridos nos estabelecimentos policiados privadamente, o que significa que a decisão em registrar ou não uma ocorrência em uma delegacia é a mesma que qualquer cidadão possui. A única norma existente sobre a segurança privada que versa diretamente sobre esta obrigatoriedade diz respeito à comunicação que deve ser feita ao DPF no caso de ocorrências de furto, roubo, perda, extravio ou recuperação das armas, munições ou coletes à prova de balas de propriedade da empresa especializada ou da empresa que posua serviço orgânico de segurança (que deverá ser encaminhada à Delep ou à Comissão de Vistoria, juntamente com a uma cópia do boletim de ocorrência e do registro da arma).¹⁹

Fora esse caso específico dos instrumentos utilizados pelos vigilantes, a decisão sobre o registro das ocorrências nas delegacias será do proprietário. Normalmente, sobretudo nos grandes estabelecimentos, esse tipo de decisão caberá ao responsável pela chefia ou coordenação da segurança do estabelecimento. Em muitos casos, deve-se esperar que a empresa tenha interesse em registrar ocorrência, para auxiliar a polícia a solucionar problemas que eventual-

mente tenham tido. Entretanto, em casos em que a repercussão de um fato ocorrido no interior do estabelecimento venha a ser considerada negativa para os interesses do proprietário, deve-se imaginar que a comunicação à polícia não será feita. Assim, é comum que os vigilantes sejam orientados a intermediar as ocorrências sem ter que passar pelos constrangimentos do sistema de justiça criminal.

Os vigilantes poderão também fazer seus próprios registros de ocorrências, de acordo com os procedimentos estabelecidos pela chefia ou coordenação de segurança da empresa, como, por exemplo, em fatos relatados pelo público frequentador, como pequenos furtos ou casos de agressão entre jovens, que ficarão acessíveis apenas a quem esteja autorizado pelo proprietário. Nesse sentido, poderia haver uma grande quantidade de ocorrências com menor probabilidade de ser efetuado um registro oficial, o que prejudicaria o conhecimento não apenas sobre o montante de crimes existentes, mas também a respeito dos problemas que costumam estar presentes neste tipo de local. Além disso, poderia haver uma ampliação do enviesamento dessa distribuição, uma vez que não há uma distribuição randômica dos estabelecimentos que possuem policiamento privado.

Da mesma maneira, pouco se sabe sobre as formas de cooperação entre as forças públicas e as privadas, e que eficácia elas possam ter. Atualmente, não apenas a presença dos vigilantes e seus instrumentos próprios utilizados durante o trabalho, mas toda uma estrutura tecnológica em franca evolução, que compõe o universo do policiamento privado, pode tornar-se fonte de informação intercambiável entre os setores, facilitando

suas tarefas de prevenção, controle e investigação do crime. Importante aqui é saber se de fato existem formas de auxílio mútuo entre os setores e de que maneira isso ocorre. Em caso de necessidade de ações conjuntas, como elas são encaminhadas? Quem fica encarregado pelo comando da ação? Existe já algum tipo de acúmulo de informações que padronize estas condutas?

Por fim, outro ponto controverso relaciona-se ao controle que o público exerce sobre os serviços prestados pelas empresas de segurança (ou pelas próprias empresas, no caso de segurança orgânica), bem como nos casos de violações e abusos cometidos pelos agentes de segurança nos estabelecimentos em que atuam. Nesse sentido, é importante comparar as formas de controle do público sobre as ações de segurança desempenhadas nestes espaços com aquelas em relação ao policiamento público, para se saber o que muda, neste aspecto, com a emergência da segurança privada atuando no policiamento.

Com relação ao monitoramento das atividades policiais, Estado e sociedade exercem juntos algumas funções voltadas para controlar eventuais abusos cometidos pela polícia, como as corregedorias internas, que são órgãos das próprias polícias para controle e apuração desses eventos, as ouvidorias de polícia, pertencentes às Secretarias de Segurança Pública e tidas como controle “externo” das atividades policiais, o controle direto do público através de ações civis e criminais, efetivadas pelo sistema judiciário, além dos veículos de comunicação, capazes de denunciar atos e violações de direitos, e as próprias organizações não-governamentais defensoras dos direitos humanos.

Já a segurança privada também pode ser controlada diretamente pelo público através de ações civis e criminais, pelos veículos de comunicação e pelas organizações não-governamentais defensoras dos direitos humanos, mas não há o modelo de controle por corregedorias e ouvidorias instituído para a polícia. Existem outras formas específicas: entre as mais comuns, além do controle estatal exercido relativo à regulação e do controle e fiscalização sobre os processos de abertura e características dos diferentes segmentos do setor, inclusive o processo de treinamento, há o controle interno realizado pela própria empresa de segurança, durante o recrutamento, seleção, procedimentos de disciplina, etc. e o controle estabelecido pelas empresas contratantes (ou seja, os clientes) e pela própria competição do mercado, que acaba servindo como mecanismo de responsabilização ao punir as empresas de segurança que oferecem serviços de qualidade inferior.

Entretanto, se podemos ter um esboço sobre as possíveis formas de controle exercidas pelo público sobre a segurança privada (que são ainda menos claras do que as existentes para a segurança pública), pouco sabemos sobre a forma como esses diferentes instrumentos são utilizados na prática e a eficácia que eles possam ter sobre o controle e as práticas de responsabilização do setor, que permitiriam traçar um panorama a respeito das transformações que ocorrem quando focalizamos a atuação das forças privadas, com seus mecanismos diferenciados de controle em relação à polícia.

Considerações finais

A segurança privada no Brasil constitui um setor em franca evolução e rápido processo de profissionalização, estando cada vez

mais presente nos diversos cenários das cidades do país. Dada a grande dimensão que o setor atualmente possui, o impacto que esse tipo de serviço representa hoje para o policiamento é algo evidente, embora pouco percebido e considerado no âmbito do estudo das práticas de policiamento. Isso se deve, em parte, à pouca literatura especializada existente sobre o tema, que de forma geral tem privilegiado um olhar mais normativo sobre a legitimidade/ilegitimidade do setor (seja pelo aspecto das ameaças que representaria à responsabilidade estatal sobre a segurança, seja pela propensão à ampliação da segregação social gerada pelo setor), o que acabou gerando uma discussão muito carente de informações empíricas, bem como pouco sensível e efetiva para a análise da segurança privada como um fenômeno “real” e com demanda cada vez mais diversificada.

Assim, desfocando um pouco do olhar normativo, o principal objetivo deste artigo foi o de chamar a atenção para a problemática da segurança privada nos pontos mais específicos em que esta tem impacto objetivo sobre as políticas exercidas na área da segurança pública, especulando sobre os mecanismos que merecem ser mais bem estudados e compreendidos. Dessa forma, a contribuição aqui colocada está no sentido de aproximar a discussão sobre o policiamento privado do debate sobre políticas públicas, delimitando o foco aqui apresentado a um campo bastante específico: o impacto que a expansão da segurança privada tem para o exercício do policiamento, pautado pelos momentos em que há inter-relação entre as forças privadas e públicas de segurança.

Entre esses momentos, foram aqui destacados como pontos a serem explorados: a pro-

pensão de realizar registros de ocorrência nos locais em que há policiamento privado, que tem impacto direto sobre o conhecimento acerca do crime numa dada comunidade, bem como sobre a dinâmica criminal específica da área em questão; a priorização dada pelos responsáveis pelo policiamento público nas áreas que possuem policiamento privado, que tem impacto direto sobre a oferta de policiamento nas diferentes regiões; e as práticas específicas do policiamento privado, que tendem a ser substancialmente diferenciadas daquelas desempenhadas pelo policiamento público, assim como as ações que porventura são executadas de forma conjunta entre forças públicas e privadas de segurança, cujo melhor conheci-

mento permitirá diagnosticar conflitos com o público e com as forças públicas, bem como bons exemplos que possam ser eventualmente utilizados pelas polícias. Também fundamental é a análise pormenorizada dos mecanismos diferenciados de controle sobre a segurança privada, a respeito dos quais há poucas evidências de como são utilizados na prática.

Tais aprofundamentos são necessários tanto para se conhecer melhor o setor, permitindo favorecer uma interação positiva e responsável entre as forças públicas e privadas de segurança, quanto para ajudar a responder as múltiplas questões sobre as transformações contemporâneas que estão ocorrendo no policiamento.

1. Esta visão é sustentada, sobretudo, pelos trabalhos de David Bayley e Clifford Shearing (1996 e 2001), mas também está presente na obra de diversos outros autores, se não com a ênfase dada por Bayley e Shearing, ao menos enaltecendo o amplo caráter de transformações que estaria construindo uma nova configuração das atividades de policiamento. Esses trabalhos são provenientes, principalmente, da literatura norte-americana e britânica: Kakalik e Wildhorn (1972), Shearing e Stenning (1981), Cunningham e Taylor (1985), South (1994), Davis (2000), Sarre (2002), entre outros.
2. Essa busca do policiamento público por uma entidade seria evidenciada, sobretudo, pela emergência do chamado policiamento comunitário, em que há uma interface importante entre a polícia e a população, e a busca das comunidades por uma participação maior da população nas tarefas de prevenção do crime.
3. A noção de policiamento aqui apresentada é inspirada nos escritos de Button (2002), Jones e Newburn (1998) e Reiner (1994), e constitui apenas uma apresentação prática para os propósitos da discussão aqui empreendida, cujo debate em profundidade foge ao propósito deste artigo.
4. Dentro disso cabe destacar a distinção entre público e privado descrita por David Bayley para diferenciar os dois tipos de policiamento, que serve aqui para sustentar esta diferenciação para os propósitos deste artigo: o público e o privado seriam diferenciados especificamente pelo apoio (financeiro) dado ou não, pela comunidade, ao serviço que ela própria autoriza. Assim, a polícia é pública quando paga e dirigida pela comunidade (que a autoriza), e “é privada se a comunidade que a autoriza não paga por ela nem a direciona” (BAYLEY, 2001, p. 39). Nos termos de Button (2002, p. 8), que se posiciona de forma similar em relação a esse ponto, o que define público e privado quanto ao policiamento é exatamente o setor ao qual as organizações pertencem: se são parte do governo e sustentadas através de impostos, são públicas; se providas por companhias através de pagamento direto, privadas.
5. Termo usado para designar os grandes espaços privados abertos ao público, como os centros comerciais, os shopping centers, cinemas e complexos esportivos, além dos grandes condomínios residenciais nos subúrbios dos centros urbanos (SHEARING; STENNING, 1981). Também fazem parte desse grupo as universidades, escolas, hospitais, museus, parques, espaços para shows e eventos culturais diversos. Além destes espaços, podemos observar também uma importante demanda por segurança privada em espaços privados abertos ao público, mas que não são “de massa”, como restaurantes, bares, lojas, etc.
6. O surgimento oficial dos serviços de segurança privada ocorreu sob determinação legal do poder público, pelo Decreto Federal n. 1.034, de 21 de outubro de 1969, para atuação das empresas de segurança nas instituições financeiras. Entretanto, algumas empresas já se encontravam em atividade no país pouco antes disso, como a Guarda Noturna de Santos, que em 1940 já havia sido instituída como associação particular, e a empresa paulista Columbia Vigilância e Segurança, fundada em 1955, que realizava serviços de vigilância para empresas, condomínios, indústrias e bancos (CUBAS, 2002). Em pouco tempo após o Decreto-Lei de 1969, as empresas se expandiram para além das instituições financeiras, passando a atender demandas provenientes das instituições privadas, demandas individuais e também de instituições públicas, logo tomando a legislação insuficiente para cobrir o avanço do setor, o que levou à regulamentação de nova lei em 1983, que constitui atualmente o marco regulatório do setor.
7. Esses números correspondem à soma de 382 mil vigilantes terceirizados estimados para 2005 e 175,5 mil vigilantes orgânicos que foram, de acordo com o estudo, identificados pelo Relatório Anual de Informações Sociais – Rais para 2003.

8. De acordo com o Departamento de Polícia Federal, no final de 2005, havia no país aproximadamente 1,28 milhão de vigilantes oficialmente cadastrados no órgão.
9. Pelas características da pesquisa (baseada nas respostas dadas pelos entrevistados com relação à função profissional que estavam desempenhando na semana de referência, sem a necessidade da apresentação de uma documentação específica), possivelmente esses números representem tanto os profissionais que no período estavam desempenhando a atividade como funcionários regularmente cadastrados, quanto as pessoas que responderam à pesquisa de acordo com uma das duas categorias da PNAD relativas aos agentes de segurança, apesar de estarem trabalhando na informalidade.
10. Para uma descrição abrangente dessas categorias, ver as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005 – Anexo IV.
11. O órgão específico do DPF para regulação, coordenação e controle da segurança privada no país é a Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada (CGCSP). Além deste órgão central, cada Estado brasileiro possui uma Delegacia de Controle de Segurança Privada (DELESP), que são as unidades regionais responsáveis pela fiscalização e controle do setor.
12. Portaria 387/2006-DG/DPF (com texto alterado pela Portaria 515/2007-DG/DPF), Capítulo I – Das Disposições Preliminares, § 3º.
13. Portaria 387/2006-DG/DPF (com texto alterado pela Portaria 515/2007-DG/DPF), Capítulo III – Das Empresas Especializadas, Seção I – Da Vigilância Patrimonial, Art. 13.
14. Portaria 387/2006-DG/DPF (com texto alterado pela Portaria 515/2007-DG/DPF), Capítulo I – Das Disposições Preliminares, § 3º.
15. Portaria 387/2006-DG/DPF, Capítulo I – Das Disposições Preliminares, § 3º.
16. Informações da PNAD 2001.
17. As empresas de vigilância patrimonial e as que possuem serviço orgânico de segurança também poderão utilizar cães em seus serviços (art. 94 da Portaria 387/2006-DG/DPF, sendo as características de adestramento, propriedade, identificação e locais para a atividade de vigilância feitas com cães especificadas pelos artigos 95, 96, 97 e 98).
18. Noções de Segurança privada; Legislação Aplicada; Direitos Humanos e Relações Humanas no Trabalho; Sistema de Segurança Pública e Crime Organizado; Prevenção e Combate a Incêndio e Primeiros Socorros; Educação Física; Defesa Pessoal; Armamento e Tiro; Vigilância; Radiocomunicação e Alarmes; e Criminalística e Técnica de Entrevista.
19. Portaria 387/2006-DG/DPF, Art. 93.

Referências bibliográficas

ADORNO, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio. **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Anpocs, vol. 4, 2002.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade, nº 1).

BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. The future of policing. **Law & Society Review**, p. 585-606, 1996.

_____. **The new structure of policing**: description, conceptualization, and research agenda. New York: National Institute of Justice, 2001. Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>.

BEATO, Cláudio. **Informação e desempenho policial**. UFMG, 2000. (Paper).

BESTE, Hubert; VOB, Michael. Las deformaciones del derecho penal por los servicios privados de seguridad. **La insostenible situación del derecho penal**. Instituto de Ciencias Criminales de Frankfurt (Ed.), Área de Derecho Penal de la Universidad Pompeu Fabra (ed. Española), Editorial Comares, 1999.

BRAGA, Anthony A. **Hot spots policing and crime prevention**: evidence from five randomized controlled trials. Harvard University, 2003 (Paper).

BUTTON, Mark. **Private policing**. Portland, OR: William Publishing, 2002.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros** – Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

CANO, Ignácio. **Análise territorial da violência**. Rio de Janeiro, Iser, 1997.

CATÃO, Yolanda. **Mortes violentas** – Um panorama dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE/Departamento de Populações e Indicadores Sociais, 1999.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, vol. 44, 1979.

CUBAS, Viviane de Oliveira. **A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2002.

CUNNINGHAM, William C.; TAYLOR, Todd H. **Private security and police in America: the hallcrest report I**. Portland, OR: Chancellor Press, 1985.

DAVIS, R. C. et al. **The public accountability of private police** – Lessons from New York, Johannesburg and México City. New York: Vera Institute of Justice, August 2000.

FELSON, Marcus. Routine activities and crime prevention in developmting metropolis. **Criminology**, v. 25 (4): 911-31, 1987.

FENAVIST/MEZZO PLANEJAMENTO. **2º Estudo do Setor de Segurança Privada**. São Paulo: Editora Segmento Ltda, 2005.

FRYE, Timothy. Private protection in Russia and Poland. **American Journal of Political Science**, Midwest Political Science Association ,v. 46, n. 3, p. 572-584, 2002.

IRISH, Jenny. **Policing for profit: the future of South Africa's private security industry**. Monograph, n. 39, edited by Martin Schönteich, 1999.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. **Private security and public police**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. The transformation of po-

licing? Understanding current trends in policing systems. **British J. Criminology**, n.42, p. 129-146, 2002.

KAHN, Túlio. **Cidades blindadas** – ensaios de criminologia. Conjuntura Criminal. São Paulo, 2001.

_____. **Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual**. São Paulo: Siccurezza, 2002.

KAKALIK, J. S.; WILDHORN, S. **Private police in the United States** (The Rand report). Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1972.

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 63, p. 9-30, 2001.

LEVY, René. A crise do sistema policial francês hoje – da inserção local aos riscos europeus. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, v.9, n.1, p. 53-77, 1997.

LIMA, Robert Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n.50, p. 45-123, 2000.

LOADER, Ian. Consumer culture and the commodification of policing and security. **Sociology**, v. 33, n. 2, p. 373-392, maio 1999.

LOPES, Cleber da Silva. **Como se vigia os vigilantes: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada**. Dissertação (mestrado). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2007.

MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre, p. 7-43, 2000.

MURRAY, Tonita; MCKIM, Erica (2000). Introduction to the police issues in policing and private security. **Police and private security: what the future holds**. Ottawa: Canadian Association of Chiefs of Police, 2000 (Police Future Group study series – n. 1).

MUSUMECI, Leonarda. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil**: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95. Rio de Janeiro: Ipea, 1998 (Texto para discussão). Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td0560.pdf>.

OCQUETEAU, F. A expansão da segurança privada na França: privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva? **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, v.9, n.1, p. 185-195, 1997.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Segurança privada, direitos humanos e democracia – Notas preliminares sobre novos dilemas políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 31, p. 131-141, 1991.

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

RIBEIRO, Nuno Santos. **Segurança privada**: evolução e limites formais ao exercício da actividade. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1999.

RICO, J.M.; SALAS, L. **A segurança privada**. Delito, insegurança do cidadão e polícia. Rio de Janeiro: Biblioteca da Polícia Militar/PMERJ, cap. V, 1992, p. 157-189.

SAMPSON, Robert J.; GROVES, W. Byron (1989). **Community structure and crime**: testing social-disorganization theory. Chicago: University of Chicago, AJS, v. 94, n. 4, 1989.

SARRE, Rick. The legal basis for the authority of private

police an examination of their relationship with the “public” police. **The issues - private policing**, 2002a.

_____. **Private police**: the future of policing and the broader regulatory framework. Australian Institute of Criminology, 2002b.

SHEARING, Clifford D.; STENNING, P. Modern private security and its implications. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). **Crime and justice**. Chicago: Chicago Univ. Press, 1981, p. 193-245.

SHEARING, Clifford D. A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2001 (Série Polícia e Sociedade, n. 07).

_____. Private Security: implications for social control. In: McCORMICK, K. R. E.; VISANO, L. A. **Understanding policing**. Toronto: Canadian Scholars’ Press, 1992, p. 521-544.

SOUTH, Nigel. Privatizing policing in the European Market: some issues for theory, policy, and research. **European Sociological Review**, Oxford University Press, v. 10, n. 3, 1994.

ZANETIC, André **A questão da segurança privada**: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo, Departamento em Ciência Política, 2006.

Segurança privada: características do setor e impacto sobre o policiamento

André Zanetic

Resumen

Seguridad privada: características del sector e impacto sobre la vigilancia

La gran expansión de los servicios particulares de protección, constatada en diversos países, sobre todo a partir de mediados del siglo XX, trajo a colación importantes cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado sobre la seguridad y la regulación de este sector. A partir de una contraposición crítica entre los aspectos regulatorios y la práctica de los servicios de seguridad privada en su campo de acción, en especial en la interfaz vigilancia pública y vigilancia privada, este artículo procura discutir y poner de manifiesto las cuestiones que están en juego para la comprensión del impacto específico, en el ejercicio de la vigilancia, dado por la presencia cada vez mayor de las fuerzas privadas en la provisión de la seguridad en el escenario brasileño.

Palabras Llave: Seguridad pública. Seguridad privada. Criminalidad. Violencia. Regulación.

Abstract

Private security: Characteristics of the sector and impact on policing

The extensive growth in private security services evident in many countries, particularly since the mid XX century, has brought key issues to the fore over the responsibility of the Public Authorities regarding security and regulation of the sector. Taking a critical comparative approach to the regulatory aspects and the practice of private security services within its respective framework, especially with regard to the interface between public and private policing, this article sought to discuss and elucidate the issues at hand in understanding the specific impact on the exercising of policing posed by the ever increasing presence of private forces in the provision of security in the Brazilian milieu.

Keywords: Public security. Private security. Crime. Violence. Regulation.

Data de recebimento: 28/01/09

Data de aprovação: 09/02/09

Ações integradas: segurança pública em área de fronteira

Sérgio Flores de Campos

Sérgio Flores de Campos é major da Brigada Militar-RS, bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – IESA – RS e pós-graduado em Segurança Pública – PUC RS ✉ campos@brigadamilitar.rs.gov.br

Resumo

O presente trabalho objetivou identificar as relações institucionais entre órgãos de segurança do Brasil e da Argentina, especificamente na fronteira entre o Rio Grande do Sul e a Província de Misiones, extraindo elementos de referência que demonstrem a necessidade de políticas públicas em regiões de fronteira.

Palavras-Chave

Fronteira. Integração. Polícia. Segurança pública.

Rede de policiais e sociedade civil

Em 2005, foi reunida uma equipe de estudiosos da segurança pública para refletir sobre o fato de algumas políticas públicas, experiências de policiamento ou ações lideradas por representantes de entidades da sociedade civil organizada, apesar de consideradas potencialmente promissoras, não terem logrado condições políticas e estruturais para se tornarem práticas institucionalizadas pelas organizações policiais, sobretudo aquelas em funcionamento na América Latina. Um ano e meio depois estava criada a Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil, com o objetivo de dar visibilidade a essas iniciativas inovadoras, muitas vezes coroadas de êxitos, outras evadas de fracassos, institucionalizadas ou não, mas que, devido à sua originalidade e valor intrínseco reveste-se de significativa relevância social. Também é objetivo da Rede viabilizar a construção de pontes e canais de diálogo entre policiais, gestores públicos, pesquisadores e líderes de organizações da sociedade civil organizada.

Hoje, a Rede Latino-Americana conta com a participação de pesquisadores e policiais de dez países da América do Sul e América Central (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Peru e Venezuela), que representam 31 corporações policiais e 12 organizações da sociedade civil.

Mediante a promoção de atividades virtuais e presenciais de intercâmbio de conhecimento e experiências a Rede tem contribuído para organizar e sistematizar esses saberes e práticas pouco visíveis, para pensar novas políticas e estratégias no campo da segurança pública, principalmente com vistas à difusão e aplicação desses novos conhecimentos, modelos e técnicas.

A partir do pressuposto de que cada país encerra dentro de si múltiplas realidades e desafios, foi sentida, pelos integrantes brasileiros da RPS, a necessidade de aprofundar nacionalmente o debate sobre a reforma policial, estimulando a reflexão, contrastes e aproximação de atores locais com experiências inovadoras.

Numa parceria entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as organizações não-governamentais Guay e Viva Rio, o Núcleo de Pesquisa Neps–UFPE, foi criada, em meados de 2008, a RPS–Brasil. Baseada nos mesmos princípios norteadores e pensada a partir da plataforma conceitual e do próprio ambiente interativo propiciado pela Rede Latino-Americana, a RPS–Brasil tem como um dos objetivos prioritários a organização e sistematização de conhecimentos e experiências no campo da segurança pública.

Pretende-se, com essa iniciativa, desenvolver no âmbito nacional maior conectividade e difusão entre os saberes e as práticas inovadoras associadas à temática da segurança pública, principalmente aquelas que apresentam um baixo nível de apoio e capilaridade institucional.

Por ocasião da fundação da RPS–Brasil, foi realizado, em setembro de 2008, no Rio de Janeiro, um *workshop* que reuniu 14 experiências profissionais distintas, provenientes de todas as regiões do Brasil. Cada estudo produzido representou o registro das experiências profissionais dos policiais participantes do evento. Em contextos distintos de aplicação, os artigos trouxeram ações inovadoras implementadas por profissionais de segurança pública do Brasil que estavam dispostos a expor suas práticas profissionais, avaliá-las e aperfeiçoá-las, dialogando com outros policiais e interlocutores da sociedade civil, em uma dinâmica que aproximou diferentes atores sociais das mais distintas regiões e realidades. Apresenta-se, aqui, o artigo de Sérgio Flores de Campos, elaborado a partir de sua experiência profissional e apresentado no Workshop RPS Brasil: práticas e saberes policiais.

A fronteira do Brasil com a Argentina estende-se por 1.200 km.¹ Este espaço cria um fluxo de relações sociais, culturais e econômicas que corporifica tanto a segurança dos cidadãos que simplesmente transitam entre os países quanto a preocupação com a transnacionalidade do delito, já que os crimes podem ser organizados em um país e materializados em outro.

O objetivo deste estudo é analisar o trabalho conjunto e coordenado entre órgãos de segurança do Estado do Rio Grande do Sul e da Província de Misiones, na região de fronteira entre o Brasil e a Argentina, especificamente no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, delimitada pela circunscrição do Comando Regional de Polícia Ostensiva Fronteira Noroeste, em uma extensão de fronteira de mais de 200 quilômetros.

Foram utilizados, como fonte, os registros encontrados em documentos relacionados com o caso e disponibilizados pelo Comando Regional de Polícia Ostensiva Fronteira Noroeste da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Atualmente, os órgãos que fazem parte desta atividade são: Comando Regional de Polícia Ostensiva Fronteira Noroeste da Brigada Militar do Rio Grande do Sul; Comando Regional de Polícia Ostensiva Missões; Delegacia Regional da Polícia Civil da cidade de Santa Rosa-Rio Grande do Sul; Gendarmeria Nacional da Argentina a partir da Agrupação IV, da cidade de Posadas; Polícia da Província de Misiones; Região Policial da Polícia Militar de Santa Catarina, sediada em São Miguel do Oeste; e 3º

Batalhão da Polícia Militar do Paraná, sediado em Pato Branco. Destaca-se que, de forma descontínua, estiveram presentes em reuniões representantes do Exército Brasileiro, Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Civil de Santa Catarina.

Para fins deste estudo, restringiu-se a descrição dos entes a dois órgãos de segurança da Argentina e uma breve descrição do sistema de segurança pública do Brasil, de modo a esclarecer as competências legais voltadas para a área fronteiriça. O destaque dado para a Brigada Militar, Gendarmeria Nacional e Polícia da Província de Misiones deve-se ao fato de terem sido as precursoras das atividades conjuntas na fronteira noroeste do Rio Grande do Sul e nordeste da província de Misiones.

Contextualização

O Estado tem o dever de propiciar aos seus nacionais o bem-estar não apenas na sua jurisdição, mas também quando transponham seus limites territoriais, ou seja, deve ter o interesse sobre a forma com que seus cidadãos são tratados quando circulam por outro país, bem como dar garantias aos cidadãos de outra nacionalidade quando transitarem pelo seu território.

Assim, neste conjunto de relações sociais, econômicas e políticas, os problemas de segurança pública também merecem plena atenção. A transnacionalidade do delito acompanha a permeabilidade das fronteiras e faz girar um sistema de crimes que atinge não só estas regiões, mas qualquer centro urbano, por mais distante que esteja dos marcos divisórios entre países, como é o caso da influência do tráfico de drogas sobre outra série de crimes.

Dessa forma, o desenvolvimento de estratégias que busquem a prevenção e a repressão do delito transnacional é uma questão democrática, como mostra Castells (1999, p. 306) ao tratar da globalização do crime, afirmando que sua influência é decisiva na “autonomia e a capacidade de decisão do Estado-Nação”. Da mesma forma que outras faces da globalização, o crime passa a ter um aspecto global com poder sobre as relações internacionais:

A novidade não é o maior grau de penetração do crime e seu impacto na política. A novidade é a conexão global do crime organizado, condicionando relações internacionais, tanto econômicas quanto políticas, à escala e ao dinamismo da economia do crime. A novidade é o profundo envolvimento e a desestabilização do Estado-Nação em uma série de contextos submetidos à influência do crime transnacional. (CASTELLS, 1999, p. 304)

Ou seja, acompanhando ainda o pensamento de Castells (1999), estes contextos conduzidos pelo crime organizado entre países, onde o núcleo de ação está no tráfico de todos os tipos (armas, pessoas, drogas, bens, órgãos humanos, etc.), têm na “lavagem de dinheiro” seu cerne, possuindo, em razão disso, poder para influenciar os mercados financeiros e, por conseguinte, a estabilidade do Estado.

De forma localizada, refletindo essa preocupação, podem ser citados alguns exemplos de esforços direcionados para a segurança em região de fronteira. Primeiramente, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) aborda a segurança regional no Acordo 16,² em que destaca:

Que a crescente dimensão transnacional dos delitos constitui uma grave ameaça à seguran-

ça regional, dificultando a consolidação de um espaço integrado onde prevaleça a ordem e o respeito aos valores democráticos. (Decisão nº 16, julho de 2006).

No mesmo sentido, na América Central, há a prática da cooperação motivada pela transnacionalidade do delito:

Os países da América Central implementaram um mecanismo de cooperação e coordenação entre suas forças policiais de maneira a combater o crime organizado. Deste modo, foi criada a Comissão de Chefes de Polícia da América Central e do Caribe, cuja função principal consiste no intercâmbio de informações e na elaboração e implementação de planos estratégicos contra o crime organizado (MALARINO, 2004, p. 127).

Ainda como exemplo da preocupação com a segurança pública, quando os delitos são comuns às comunidades de regiões de fronteira, tem-se o Acordo 001/2007³ dirigido à cooperação policial, firmado pelo Estado do Acre, Departamento de Pando (Bolívia) e Governo Regional do Departamento de Madre de Diós (Peru).

A percepção da realidade mundial é construída sob a caracterização de redes em razão da globalização e, como afirma Arnaud (2007, p. 192), o delito transnacional também adota tal organização:

A existência do crime organizado não é novidade. O que caracteriza o problema atual é sua transnacionalização e sua transformação em criminalidade sistêmica. Encontramo-nos aí em presença de um fenômeno que está surgindo no mundo inteiro.

Dessa forma, seu enfrentamento deve ser pautado por estratégias que se aproximem desta interação, fazendo surgir ações em rede entre os órgãos de segurança pública. A segurança em rede ocorre inicialmente pelo reconhecimento do fato de que as competências legais dos atores voltados para a segurança pública são complementares, passando pela organização e realização conjunta e coordenada de ações e pela análise continuada de cenários, com o objetivo de prevenção e repressão ao delito. Essa construção de segurança em rede é um mister no palco mundial, porém os governos federais devem estar motivados para a integração interna e externa dos órgãos de segurança pública, por meio do desenvolvimento de políticas públicas integradoras direcionadas para as regiões de fronteira.

A segurança pública em regiões de fronteira deve ter a condição de estratégia integradora sob pena de ineficiência das ações compartimentadas e dissociadas desenvolvidas pelos diversos atores neste cenário. A perpetuação da separação entre os órgãos de segurança materializa o que Morin (2006, p. 11) chama de “inteligência cega”, ou seja, quando o conhecimento produzido em uma área de responsabilidade não se comunica com o restante do sistema (no caso da segurança pública pode-se identificar o sistema institucional, nacional ou internacional).

Poder-se-ia, inclusive, aproximar este compartilhamento de conhecimento à forma de gestão apresentada por Oliveira (2001, p. 295), a qual é aplicada por empresas multinacionais de serviços como estratégia para obtenção de vantagens competitivas. Tal compartilhamen-

to é definido como a dissiminação do conhecimento dentro da empresa ou entre empresas sob o controle da empresa que inicialmente o detém. Assim, há uma preocupação estratégica em torno do fluxo, proteção e compartilhamento de dados com o objetivo de qualificar as atividades e, por conseguinte, os resultados. Também devem ser aproveitadas as características locais para o desenvolvimento de centros de excelência e, a partir destes, espalhar o conhecimento à rede corporativa, gerando economia no processo gestão.

Órgãos de segurança envolvidos e aspectos legais

Para se ter noção das perspectivas em torno da integração entre países, convém informar que há muito já se percebia a necessidade de superação da cooperação policial, alcançando a própria legislação nacional. O eminente professor francês de Direito Penal, Vabres (apud BONFIM, 1998, p. 37), já propunha que:

[...] Era, por isso, necessário opor ao internacionalismo do crime o internacionalismo da repressão; era preciso que os Estados se entendessem, não só para combinar a ação das suas polícias, mas também para fixar o domínio das suas jurisdições, das suas respectivas legislações.

Em relação à área de fronteira, a Constituição do Brasil (BRASIL, 2007), no Inciso I do art. 21, conduz à União a competência para estabelecer relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Dessa forma, o estabelecimento de ações que tratem de integração deve partir do governo federal, sendo ele, ainda, detentor do poder de potencializar as competências dos órgãos afins à segurança pública nestas regiões, sejam federais, estaduais ou municipais.

Para fins deste estudo, restringiu-se a análise a três instituições de segurança: Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), Polícia da Província de Misiones (Argentina) e Gendarmeria Nacional da Argentina. Estes órgãos iniciaram as atividades voltadas à integração institucional na fronteira noroeste do Rio Grande do Sul e nordeste da província de Misiones, conduzindo de forma contínua as atividades operacionais e reuniões de avaliação. Porém, frisa-se a importante participação da Polícia Civil do Rio Grande do Sul, por meio da Regional sediada na cidade de Santa Rosa, bem como a Polícia Militar de Santa Catarina, com o Comando de Área da cidade de São Miguel do Oeste. Também estão se agregando ao grupo a Polícia Civil de Santa Catarina e a Polícia Militar do Paraná, através do Batalhão da cidade de Pato Branco.

Como subsídio para identificar a convergência de competências e a importância de se complementarem as atividades afetas a cada órgão de segurança, faz-se uma breve referência à previsão legal que conduz as ações do Exército Brasileiro e da Polícia Federal às ações em área de fronteira.

Brigada Militar

A Brigada Militar é a denominação dada à Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil). Trata-se de um ente do sistema de segurança pública, cujas atribuições são definidas a partir da Constituição Federal (BRASIL, 2007), no Art 144, cabendo-lhe a “[...] polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; [...]”.

Gendarmeria Nacional da Argentina⁴

A Gendarmeria é uma força de segurança

de natureza militar com competência policial. Está subordinada ao Ministério do Interior e desenvolve suas atividades voltadas à segurança interna, defesa nacional e apoio à política externa da Argentina. Atua no controle e vigilância de fronteira, competindo-lhe, também, ações sobre as migrações clandestinas, meio ambiente, tráfico de entorpecentes, fiscalização de veículos em rodovias federais, contrabando e evasão fiscal.

Polícia da Província de Misiones⁵

A Polícia da Província de Misiones, na Argentina, é uma instituição civil armada com o encargo de manter a ordem pública subordinada ao Executivo Provincial. De acordo com o artigo 5º da Constituição Nacional da Argentina combinado com o seu artigo 3º, as províncias possuem a faculdade de administração da justiça e conservam o poder de polícia. Assim, tal previsão se reflete na Constituição Provincial, nos art. 134 e 135. Em razão desta legislação matriz, surgiu a Lei Orgânica Policial (Lei n. 3.389/86), que prevê, em seu art. 4º, a missão da instituição: resguardo da vida e dos direitos da população; manutenção da ordem pública; força auxiliar da justiça; intervenção na prevenção; e investigação de delitos.

Sistema de segurança pública brasileiro

As instituições estabelecidas pela Constituição Federal (BRASIL, 2007), em seu art. 144, com atividades voltadas para a fronteira são: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Militar; Polícia Civil; e Guardas Municipais. Deste grupo, como forma de demonstrar a convergência de competências legais à área de fronteira, destacam-se a Polícia Federal e o Exército Brasileiro.

De acordo com a previsão constitucional expressa no § 1º do referido artigo 144, à Polícia Federal cabe:

- I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresa públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo dispuser a lei;
- II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III – exercer a função de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV – exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União.

Já o Exército Brasileiro tem na Lei Complementar nº 97,⁶ de 9 de junho de 1999, no seu inciso IV do art. 17, o indicativo da sua competência para:

- IV – atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:
 - a) patrulhamento;
 - b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
 - c) prisões em flagrante delito.

Diante da previsão legal desses diversos atores, tanto do Brasil como da Argentina, e da

notória preocupação com a transnacionalidade do delito, cristaliza-se a necessidade do desenvolvimento de estratégias que estabeleçam ações complementares, interdependentes e conectadas para o enfrentamento das demandas de segurança pública. Por conseguinte, a pretensão de integrar órgãos de segurança deve iniciar com os diversos atores internos dos países nas instâncias federal, estadual e municipal, sob a condição de política pública. Maia Neto (2006, p. 159), ao analisar a ação das Polícias Federal, Militar e Civil em regiões de fronteira, considera as ações conjuntas uma garantia de eficiência. O autor observa que, diante da complexidade das situações concretizadas na fronteira entre países,

[...] é possível através de Convênio expresso e/ou tácito, a solidariedade entre os órgãos de segurança pública (estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 144), para garantir a eficiência das operações de repressão ao crime, sem que, com isso, se materialize qualquer espécie de arbitrariedade ou desvio de atribuições.

É evidente que tais acordos não devem restringir a ação policial somente à repressão, uma vez que a prevenção dos delitos ocorre em passo anterior e no mesmo grau de importância.

Análise de dados

No presente estudo, para compreender a forma de trabalho e a evolução dos vínculos entre os órgãos de segurança pública envolvidos, foram levantadas evidências reunidas em atas de reuniões e no planejamento das atividades conjuntas.

Inicialmente, verificou-se que os objetivos das três primeiras reuniões, em 2003, estiveram voltados para a identificação das estruturas das

respectivas instituições, produção de informações sobre o tráfico de entorpecentes, furto de veículos, foragidos da justiça, contrabando e descaminho, abigeato, entre outros delitos. Além disso, buscavam-se o estreitamento das relações e a identificação de problemas comuns às instituições nesta área de fronteira. Em 2003 foram realizadas as primeiras operações simultâneas entre órgãos de segurança pública do Brasil e Argentina, sendo destacado que foram apreendidas na Argentina quatro motocicletas de origem brasileira e recuperadas outras duas, que se encontravam à margem do Rio Uruguai (que divide o Brasil e a Argentina) e prontas para serem transportadas do Brasil para o país vizinho.

Registros em atas⁷

De forma resumida, apresentam-se, a seguir, alguns registros e propostas constantes em atas de 13 reuniões realizadas de 2005 a 2008, entre os órgãos de segurança.

2005

- Foi proposta a aproximação das Forças de Segurança com os Poderes Judiciários dos dois países para o trato de questões de fronteira.
- Realização de uma operação conjunta de forma simultânea por terra e sobre o Rio Uruguai dentro dos limites fronteiriços. Também foi proposta a identificação de portos clandestinos junto ao Rio Uruguai (que divide o Brasil e a Argentina).

2006

- Intensificar o trabalho das forças de segurança em torno da prevenção do trânsito de animais sujeitos à febre aftosa entre Brasil e Argentina.

- Foi proposto que as ações policiais também passem a ter como objetivo o apoio aos turistas que circulam entre Brasil e Argentina.
- Realização de operações com caráter reservado, ou seja, a atuação conjunta e coordenada sem que seja previamente divulgada.
- Procurar trazer, para as atividades, o Exército da Argentina e Prefeitura Naval.
- Integração da Polícia de Santa Catarina às reuniões e operações, em razão da fronteira existente entre a província de Misiones e aquele Estado.
- Estabelecer-se um banco de dados comum sobre veículos motocicletas furtadas/roubadas.

2007

- Realização de um curso de Filosofia de Polícia Comunitária, que envolva todas as instituições do grupo de trabalho.
- Integração, ao grupo de trabalho, do Serviço Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul e da Província de Misiones.
- Ampliação da troca de informações sobre as legislações argentina e brasileira.
- Foram oficializados os correios eletrônicos objetivando a troca de informações, com caráter reservado e que tratem de ocorrências policiais de interesse comum.
- Agilização quanto à restituição de veículos furtados, dentro dos limites legais de cada país.

2008

- Importância do desenvolvimento da inteligência policial voltada para as ações de fronteira.

- Foi proposta, para a próxima operação simultânea, a integração aos trabalhos do Batalhão da Polícia Militar do Estado do Paraná sediado na cidade de Pato Branco.
- Importância da aprendizagem da língua espanhola e portuguesa para a fluidez da comunicação entre os profissionais.
- Realização do I Encontro para o trato de questões envolvendo o tráfico de pessoas, em Posadas (Argentina), nos dias 17 e 18 de outubro de 2008.

Análise de documentos operacionais – ordens de serviço⁸

Ordens de serviço são documentos expedidos pelos comandos de forma a direcionar as atividades operacionais. Nelas estão registrados a data da realização da atividade, os entes envolvidos, a forma da atuação, os objetivos e os meios a serem empregados.

Foram analisadas 13 ordens de serviço expedidas pelo Comando Regional de Polícia Ostensiva Fronteira Noroeste, a partir de 2005, relacionadas com as atividades que ligam o Brasil e a Argentina. Nestes documentos, percebe-se a preocupação com um amplo leque de delitos considerados prioritários para focar as ações conjuntas entre os órgãos:

- furto e roubo de veículos e cargas;
- tráfico de entorpecentes;
- tráfico ilegal de armas;
- abigeato;
- sequestro;
- tráfico de mulheres e crianças;
- furto de máquinas, defensivo e implementos agrícolas;
- transporte irregular de cargas perigosas;

- agressão ao meio ambiente;
- roubo a banco.

Em relação à continuidade de participação, tem-se registrado a presença, em todas as atividades, da Brigada Militar, da Gendarmeria Nacional da Argentina, da Polícia da Província de Misiones e da Polícia Civil (Regional de Santa Rosa, RS). Além disso, a partir de 2005, manteve-se a realização de quatro operações simultâneas na região da fronteira e, após cada operação, uma reunião de avaliação. Convém destacar que as operações funcionam como um símbolo das atividades conjuntas e garantem uma visibilidade das relações institucionais junto à comunidade; na verdade a comunicação rotineira, através dos mais diversos canais, é que constrói uma efetiva relação entre os órgãos envolvidos.

Destaca-se, ainda, que a avaliação dos dados referentes a apreensões de maconha na região em estudo conduz à constatação de um crescimento significativo entre 2006 e 2007. Segundo dados fornecidos pelo Comando Regional de Polícia Ostensiva Fronteira Noroeste da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, em 2006 foram apreendidos, em sua área de responsabilidade, 180kg de maconha e 600g de cocaína; já em 2007 foram registrados 1.200kg de maconha e 14kg de cocaína. Tal crescimento, portanto, demonstra que efetivamente há uma rota de tráfico na região, o que requer ações policiais focadas. Também a respeito destes dados, pode-se interpretar que houve uma atenção maior por parte dos órgãos de segurança sobre tal delito, bem como um aumento da utilização da região como rota para o tráfico.

Percebe-se, diante da documentação analisada, o seguimento de etapas na aproximação entre os órgãos estudados. Parte-se de acordos para realização de operações policiais em datas determinadas e de forma simultânea no Brasil e na Argentina, respeitando-se a jurisdição de cada país. Em seguida, têm-se a ampliação do conhecimento das características de trabalho dos atores envolvidos e, ainda, a ampliação do canal de comunicação, reconhecido como fundamental para garantir um maior dinamismo nas ações policiais, o que determinou a ratificação de endereços de correio eletrônico para circulação de informações seguras que tratem de ocorrências de interesse comum aos entes envolvidos. Da mesma forma, implementa-se a comunicação por meio de rádios-comunicadores entre a Polícia de Misiones e a Brigada Militar nas localidades de Porto Mauá (Brasil) e Alba Pose (Argentina). Nesta órbita, é conveniente ressaltar que as medidas que operacionalizam o canal de comunicação são aparentemente primárias, porém, adequam-se às condições existentes. Um avanço significativo, sem dúvidas, seria a implementação do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul (Sisme), previsto no Acordo 01/2007,⁹ com possibilidade de acesso às polícias estaduais.

Em ata lavrada no dia 24 de julho de 2005, conforme arquivo do Comando Regional Fronteira Noroeste da Brigada Militar de Santa Rosa, uma questão relevante foi registrada por ocasião da manifestação do comandante Mayor Julio Oegg, da Gendarmeria Nacional da Argentina, que se referiu à necessidade de desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina voltadas à segurança pública, afir-

mando que as ações baseadas na informalidade acabam por carecer de legitimidade e que o centralismo dos governos federais prejudica o dinamismo e a agilidade das atividades policiais em área de fronteira.

Considerações finais

A relação entre órgãos de segurança na fronteira entre Brasil e Argentina, na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, é evidenciada pelas práticas operacionais e administrativas. Nesta região, a posição geográfica que reúne Paraguai, Argentina e Brasil torna-se um espaço propício para a proliferação de delitos, merecendo o desenvolvimento de estratégias preventivas e repressivas envolvendo os diversos atores competentes para atuarem focados na segurança pública.

Também as reuniões e ações simultâneas propiciaram o estabelecimento de vínculos pessoais entre as lideranças, que foram incorporados pelos profissionais que se sucederam nas chefias e nos comandos. Porém, a forma pessoal que caracteriza estas relações reflete fragilidade, pois uma simples determinação administrativa pode estabelecer sua interrupção.

As ações estudadas no presente caso ocorrem por iniciativa técnica dos comandos e chefias de forma direta e auto-organizada, não havendo a intervenção política nacional na regulação das atividades. Tal circunstância, de um lado, traz a agilidade ao processo de ação e, de outro, o torna frágil, uma vez que não há compromisso formal dos Estados com aquela prática específica. Já o modelo de administração destas ações integradas persiste em razão da descentralização, do mesmo grau de importância dado aos órgãos

participantes e da forma de gestão compartilhada, aberta e flexível, sem imposições.

Ressalte-se, ainda, que cabe à União, por meio de seus órgãos de segurança, as ações que objetivem a integração em segurança regional com países vizinhos. Contudo, nos documentos analisados, não foram encontrados registros de óbice à ação da polícia estadual na promoção destas relações com instituições argentinas. Encontra-se documentada a participação do Exército Brasileiro em praticamente todas as reuniões e da Polícia Federal em alguns destes encontros. Nesse sentido, buscando formalizar esta iniciativa, como registra Maia Neto (2006), percebe-se a importância de acordos entre a União e estados para legitimar a ação em área de fronteira sem que isso afete as atri-

buições dos órgãos envolvidos. A legitimação de esforços que formalizem a integração é crucial e deve ser encarada como estratégia, tal qual o reconhecimento da existência de comunidades regionais nas áreas de fronteira entre o Brasil e países vizinhos.

Por fim, destaca-se que o desenvolvimento de uma política de integração entre um sistema regional de segurança pública, que envolva dois ou mais países, deve basear-se no reconhecimento da complementariedade dos órgãos envolvidos, comprometimento de lideranças, desenvolvimento de conhecimento sobre a prática proposta, além de elevado senso ético, alcançando, assim, o respeito aos direitos fundamentais do cidadão sul-americano como premissa básica desta proposta.

1. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/noticias/limites_brasileiros.html>. Acesso em: 15 jan. 2009.
2. Decisão nº 16. Acordo quadro sobre cooperação em matéria de segurança regional entre os estados-partes do Mercosul. Mercosul: portal oficial. Disponível em: <www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>. Acesso em: 5 jun. 2007.
3. Acordo 001/2007. Estado do Acre. Disponível em: <www.sejusp.ac.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2007.
4. Gendarmeria Nacional da Argentina. Disponível em: <www.gendarmeria.gov.ar/>. Acesso em: 23 out. 2007.
5. Rivero (2005, p. 83).
6. Lei complementar nº 97. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 3 nov. 2007.
7. Atas de reuniões disponibilizadas pelo Comando Regional de Polícia Ostensiva Fronteira Noroeste da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil.
8. Disponibilizadas pelo Comando Regional de Polícia Ostensiva Fronteira Noroeste da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul-Brasil.
9. Acordo 01/2007 – Disponível em www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/Actas%20Estructura/DEPENDIENTES%20DEL%20CMC/Reuni%F3%20Ministros/RMI/Plenario/2008_ACTA01/07Acuerdo%20Sisme-Portugues.doc. [Capturado em 21 Jul. 2008].

Referências bibliográficas

ARNAUD, André-Jean. **Governar sem fronteiras entre a globalização e pós-globalização**. Crítica à razão jurídica. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

BONFIM, Edílson Mougén. **Direito penal da sociedade**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 40ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Direito constitucional penal do Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2006.

MALARINO, Ezequiel; BACILA, Carlos Roberto; CHOUKR, Fauzi Hassan; COLOMER, Juan-Luis Gómez. **Polícia e Estado Democrático de Direito na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

OLIVEIRA JR., Moacir de Miranda; FLEURY, Maria Tereza Leme; CHILD, John. Compartilhando conhecimento em negócios internacionais: um estudo de caso na indústria da propaganda. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA JR., Moacir de Miranda (Orgs.). **Gestão estratégica do conhecimento**: integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo, Atlas, 2001.

RIVERO, Carlos Alberto. **Polícia de Misiones**: nuestra historia. Posadas – Argentina: Editora Creativa, 2005.

Ações integradas: segurança pública em área de fronteira

Sérgio Flores de Campos

Resumen

Acciones integradas: seguridad pública en áreas de frontera?

El presente trabajo tuvo como objetivo identificar las relaciones institucionales entre los órganos de seguridad de Brasil y de Argentina, específicamente en la frontera entre el Estado de Río Grande del Sur y la Provincia de Misiones, extrayendo elementos de referencia que demuestren la necesidad de políticas públicas en regiones de frontera.

Palabras Llave: Frontera. Integración. Policía. Seguridad Pública.

Abstract

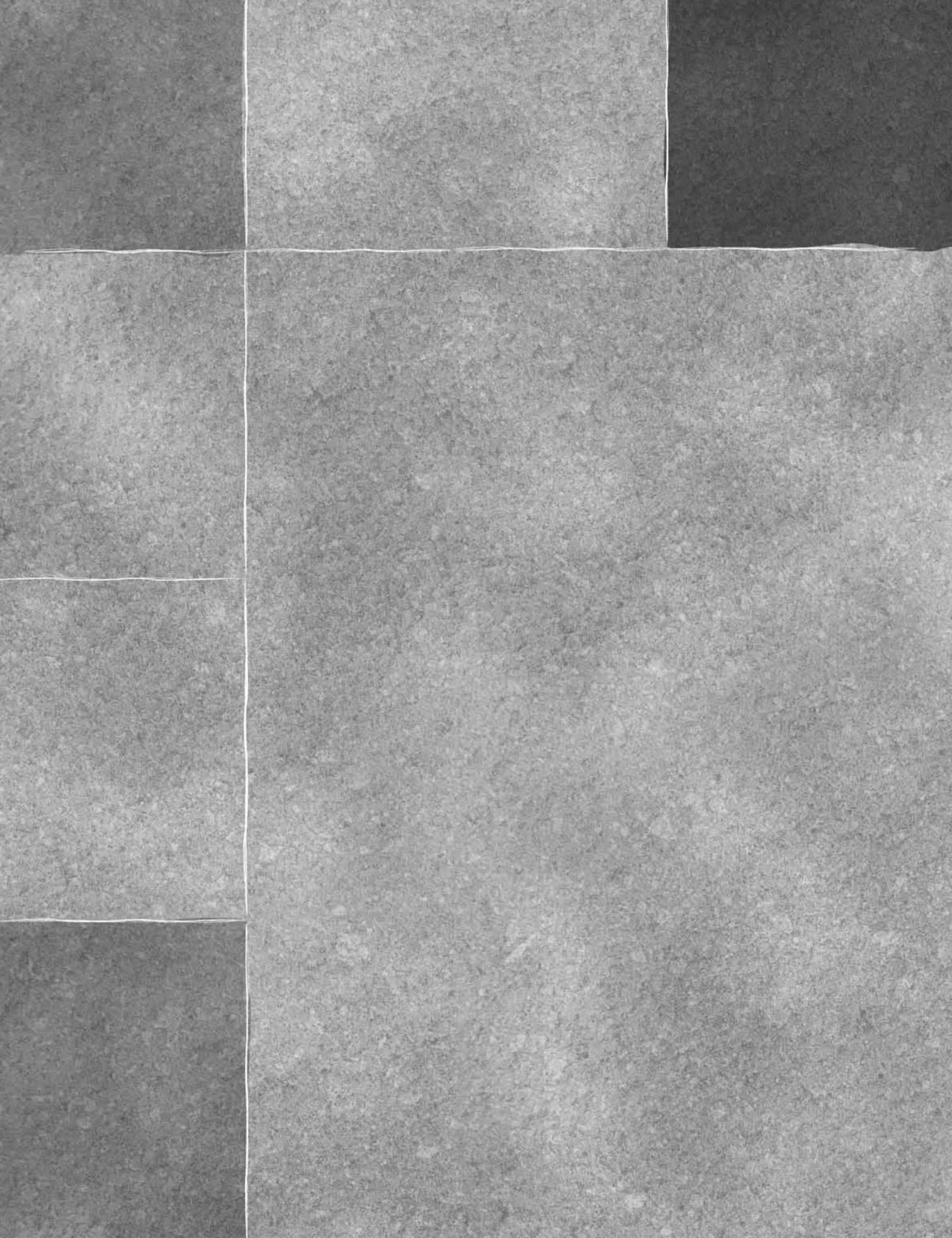
Integrated Actions: public security along international borders

The present study sought to identify the institutional relationship between the Brazilian and Argentinean security bodies of Brazil and those of Argentina, specifically along the border between Rio Grande do Sul State and the Province of Misiones, by gathering key evidence exemplifying the need for public policies to govern international borders. .

Keywords: Border. Integration. Police. Public security.

Data de recebimento: 05/01/09

Data de aprovação: 28/01 /09



Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública deverão ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local.
- 2** Os trabalhos poderão ser enviados por email, para o endereço revista@forumseguranca.org.br, ou por Correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 3** Os trabalhos deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 4** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 5** Os artigos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados.
- 7** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;
- 8** Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve Resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;
- 9** Deverão ser destacadas as palavras-chaves (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Vide exemplo:

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Violência, Polícias;
- 10** Os artigos deverão ser precedidos por uma página onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor (ou autores), endereço, telefone, fax, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida. Recomenda-se que o título seja sintético.
- 11** Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu

trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

12 A inclusão de quadros ou tabelas e as referências bibliográficas deverão seguir as seguintes orientações:

a Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma — (Autor, data) ou (Autor, data, página).

c Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

d A bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética.

critérios bibliográficos

Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / “título do capítulo entre aspas” /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

