

Segurança Pública e Desenvolvimento Institucional das Polícias

CARAVANA COMUNIDADE SEGURA

Religião & Paz

PROGRAMA DE SEGURANÇA HUMANA



VIVA RIO

www.vivario.org.br

Julho / Agosto 2006

Apoio:



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Fundação Konrad Adenauer

Igreja da Suécia

REALIZAÇÃO**Coordenação Programa de Segurança Humana**

Ilona Szabo

Equipe Religião e Paz

André Porto

Clemir Fernandes

Flávio Conrado

Alexandre Reis

Equipe de Ações de Segurança Pública

Elizabeth R Albernaz

Haydée Caruso

Luciane Patrício

Verônica dos Anjos

Consultoria

Vanessa Cortez

Antônio Rangel

A CARAVANA COMUNIDADE SEGURA é uma realização do projeto Religião & Paz / Viva Rio com o apoio da Fundação Konrad Adenauer e da Igreja da Suécia.

Entidades Parceiras

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) — Conselho Latino Americano de Igrejas (CLAI) — Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (CONIC) — Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) — Movimento Evangélico Progressista (MEP) — Visão Mundial — Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE) — Associação Fraterna de Igrejas Cristãs (AFIC) — Rede Desarma Brasil — Instituto Sou da Paz — Fórum Comunitário de Combate a Violência (Salvador) — Frente Potiguar pelo Desarmamento

INTRODUÇÃO

O que é esta Cartilha?

Não há mais dúvida de que a crise da Segurança Pública é um problema de toda a sociedade brasileira. Há alguns anos nos damos conta de que as mobilizações da sociedade civil têm sido um aporte fundamental para a qualificação do debate e para a formulação e implementação de práticas inovadoras. As ONGs e universidades vêm tendo um papel destacado em arejar esse debate e colaborar na proposição de políticas públicas cujo marco principal foi a elaboração do Estatuto do Desarmamento, sancionado em 2003. A colaboração de igrejas e redes religiosas, juntamente com outros atores da sociedade civil — como as entidades profissionais, os movimentos sociais e as organizações comunitárias —, nas mobilizações, campanhas e debates tem permitido alcançar um novo nível de compromisso com políticas de segurança pública integradas e participativas.

Esta cartilha é resultado do esforço de continuar debatendo e envolvendo toda a sociedade na agenda da Segurança Pública. Como veremos em alguns capítulos, temos dado significativos passos em muitas dimensões desta agenda. Já em outras, caminhamos lentamente e, por isso mesmo, a questão da violência continua a nos preocupar e demandar nossa atenção. Esse é o caso do tema com o qual iremos tratar nesta cartilha: as instituições policiais e seu papel chave no sistema de segurança pública do país.

Nosso objetivo é tornar este tema mais conhecido entre a sociedade civil e possibilitar maior interlocução com as instituições policiais a fim de que elas possam ser aperfeiçoadas. O princípio básico aqui é de que será impossível reduzir a violência sem levar em conta a situação em que se encontram as polícias no Brasil. Essa discussão precisa ser ampliada e a *Caravana Comunidade Segura* está empenhada em capacitar as redes pelo desarmamento e as organizações religiosas articuladas em todo o país em torno da construção da paz, da mediação de conflitos e de ações efetivas por comunidades mais seguras.

Por outro lado, esta cartilha é propositiva na medida em que não apenas focaliza na compreensão das instituições policiais e do seu papel na prevenção da violência, mas defende que a sociedade assuma o desafio de participar em diferentes níveis das políticas de segurança pública abrindo canais de diálogo e interação com os agentes públicos. Esperamos que essa cartilha seja fomentadora de dezenas de iniciativas locais e que contribua para um Brasil mais seguro.

1ª PARTE

A CRISE DA SEGURANÇA

Segundo o antropólogo e ex-secretário nacional de segurança pública Luiz Eduardo Soares, a insegurança pública é, hoje, uma tragédia nacional que atinge o conjunto da sociedade e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. A criminalidade letal atingiu patamares insuportáveis. Além disso, tornou-se problema político, sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres.

1. As principais matrizes da criminalidade

Várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país e dos estados. O Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes. A sociedade brasileira, por sua complexidade, não admite simplificações nem camisas-de-força. Em algumas regiões, a maioria dos homicídios **dolosos** encerra conflitos interpessoais, cujo desfecho seria menos grave não houvesse tamanha disponibilidade de armas de fogo. No Espírito Santo e no Nordeste, o assassinato a soldo ainda é comum, alimentando a indústria da morte, cujo negócio envolve pistoleiros profissionais que agem individualmente ou se reúnem em "grupos de extermínio", dos quais, com frequência, participam policiais. Na medida em que prospera o "crime organizado", os mercadores da morte tendem a ser cooptados pelas redes clandestinas que penetram as instituições públicas, vinculando-se a interesses políticos e econômicos específicos, aos quais nunca é alheia a lavagem de dinheiro, principal mediação das dinâmicas que viabilizam e reproduzem a corrupção e as mais diversas práticas ilícitas verdadeiramente lucrativas.

Há investimentos criminosos significativos em roubos e furtos de carros e cargas, ambas as modalidades exigindo articulações estreitas com estruturas de receptação, seja para revenda, desmonte ou recuperação financiada. Há um fenômeno que corrói a confiança e propaga o medo nas cidades: os assaltos, nos bairros e, sobretudo, no centro das cidades, dos quais ninguém está livre, mas que afetam com maior frequência e covardia os idosos.

Roubos a bancos, residências e ônibus, assim como os seqüestros, particularmente os "seqüestros relâmpagos", também têm se tornado comuns e perigosos, em todo o país, porque, em função, também nesse caso, da disponibilidade de armas, essas práticas, que, por definição, visariam exclusivamente ao patrimônio, têm se convertido, com assustadora frequência, em

crimes contra a vida – a expansão dos "roubos seguidos de morte" ou latrocínios constitui o triste retrato dessa tendência.

Em todo o país, mesmo havendo uma combinação de matrizes criminais, articulando e alimentando dinâmicas diversas, tem se destacado o tráfico de armas e drogas, que cada vez mais se sobrepõe às outras modalidades criminosas, subordina-as ou a elas se associa, fortalecendo-as e delas se beneficiando.

Ainda há tempo para evitar que se repitam em outros estados as tragédias que se banalizaram no Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória, mas para isso é urgente reconhecer que já há fortes indícios de que a matriz mais perigosa e insidiosa, que cresce mais velozmente, instalando-se nas vilas, favelas e periferias, e adotando o domínio territorial e a ameaça a comunidades como padrão, a matriz mais apta a recrutar jovens vulneráveis e a se reproduzir, estimulada pela crise social e pela fragilidade da auto-estima, é o tráfico.

Essa matriz da criminalidade tem assumido uma característica peculiar, ao infiltrar-se e disseminar-se como estilo cultural e meio econômico de vida, com seu mercado próprio e lamentavelmente promissor.

Exige, portanto, trabalho policial investigativo no combate às redes atacadistas, ações policiais ostensivas na contenção do varejo, mas, sobretudo, requer intervenção social preventiva bem coordenada, territorialmente circunscrita e sintonizada com a multidimensionalidade dos problemas envolvidos.

Efetivamente, o tráfico de armas e drogas é a dinâmica criminal que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras, mais organicamente se articula à rede do crime organizado, mais influi sobre o conjunto da criminalidade e mais se expande pelo país. As drogas financiam as armas e estas intensificam a violência associada às práticas criminosas, e expandem seu número e suas modalidades. Esse casamento perverso foi celebrado em meados dos anos 1980, sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo, ainda que antes já houvesse vínculos entre ambas.

A violência doméstica, especificamente a violência de gênero, que vitimiza as mulheres, assim como as mais diversas formas de agressão contra crianças, revelam-se, em todo o país, tão mais intensas e constantes quanto mais se desenvolve o conhecimento a seu respeito. O dado mais surpreendente diz respeito à autoria: em mais de 60% dos casos observados, nas pesquisas e nos diversos levantamentos realizados no país, quem perpetra a violência é conhecido da vítima — parente, marido, ex-marido, amante, pai, padrasto etc. Isso significa que

essa matriz da violência, apesar de merecer máxima atenção e de constituir uma problemática da maior gravidade para os que a sofrem ou testemunham, seja por suas conseqüências presentes, seja por seus efeitos futuros (as pesquisas mostram que quem se submeteu à violência, na infância, ou a testemunhou, tem mais propensão a envolver-se com práticas violentas, mais tarde), não é acionada por criminosos profissionais ou por perpetradores que constroem uma carreira criminal.

Essa característica implica a circunscrição da problemática, da qual se deriva a necessidade da implantação de políticas específicas, que não deveriam confundir-se com a mera repressão ou com a simples ação policial – ainda que ela seja, evidentemente, também necessária. O mesmo pode ser dito sobre a violência racista e contra os homossexuais. Ambas requerem políticas específicas, que não se esgotem na repressão e que, inclusive, envolvam a requalificação prática e cultural dos próprios profissionais da segurança.

2. Sobre as causas

As explicações para a violência e o crime não são fáceis. Sobretudo, é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular. Há uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo **heterogêneo** da criminalidade.

Os roubos praticados nas esquinas por meninos pobres, que vivem nas ruas cheirando cola, abandonados à própria sorte, sem acesso à educação e ao amor de uma família que os respeite, evidentemente expressam esse contexto cruel. É claro que esses crimes são indissociáveis desse quadro social.

O mesmo vale para o varejo das drogas, nas periferias: juventude ociosa e sem esperança é presa fácil para os agenciadores do comércio clandestino de drogas. Não é difícil recrutar um verdadeiro exército de jovens quando se oferecem vantagens econômicas muito superiores às alternativas proporcionadas pelo mercado de trabalho e benefícios simbólicos que valorizam a auto-estima, atribuindo poder aos excluídos.

Por outro lado, os operadores do tráfico de armas, que atuam no atacado, lavando dinheiro no mercado financeiro internacional, não são filhos da pobreza ou da desigualdade. Suas práticas são estimuladas pela impunidade.

Em outras palavras, pobreza e desigualdade são e não são condicionantes da criminalidade, dependendo do tipo de crime, do contexto intersubjetivo e do horizonte cultural a que nos referirmos. Esse quadro complexo exige políticas sensíveis às várias dimensões que o compõem. É tempo de aposentar as visões unilaterais e o voluntarismo, conclui Luiz Eduardo Soares.

3. Percepção coletiva de (in)segurança: a sensação da paz e do medo

Os estudiosos da violência afirmam que a segurança possui basicamente duas dimensões:

- a) A segurança concreta ou segurança objetiva
- b) A sensação de segurança – segurança subjetiva

A *(in)segurança objetiva* tem a ver com o risco concreto, estatisticamente medido, de alguém ser vitimado, enquanto a *(in)segurança subjetiva* tem a ver com o medo da vitimização independentemente dos riscos reais.

De forma que uma não se traduz necessariamente na outra. A sensação de segurança ou insegurança não está relacionada, diretamente, ao risco de ser vítima da violência. Cotidianamente, é possível um indivíduo se sentir seguro em um local com alto índice de ocorrências criminais, ou vice-versa. O impacto da redução do risco por uma política pública, ou por outro motivo, não significa reduzir o medo da sociedade de ser vítima de um crime.

Alguns autores atribuem o crescente medo e insegurança da população à ênfase de matérias divulgadas pelas mídias e aos interesses econômicos no setor de segurança privada. Se estas questões parecem merecer análise, não é possível desconsiderar que um fator que influencia a sensação de segurança ou insegurança dos indivíduos é o grau de informação e capacidade de prever os acontecimentos, além da (falta de) credibilidade das instituições de segurança pública em cumprir seu papel de garantir a ordem pública. E isto, nem as diferentes mídias nem qualquer setor econômico, podem controlar totalmente.

Cada vez mais a percepção de segurança de determinadas comunidades está sendo construída por estratégias particulares que utilizam a segregação em ruas e em condomínios, por meio de cancelas, portões, guaritas. Em alguns casos estes espaços controlados, se assemelham a cidades por causa da sua extensão e serviços oferecidos e também pela contratação de policiais, ou não, para atuar em um determinado espaço como seguranças privados.

4. Diagnóstico em resumo: alguns números da crise

A Constituição de 1988 marca um momento de construção da democracia no Brasil. Para isto, foi necessário repensar as diretrizes de áreas como educação, saúde, meio ambiente etc. A segurança foi o tema que mais tardiamente entrou no debate público. Apenas nos anos 90 a segurança pública sobressaiu como uma preocupação, sendo emoldurada por um quadro de crescimento da violência urbana, que, grosso modo, possui quatro tendências:

- a) Aumento da delinqüência urbana, principalmente os crimes contra o patrimônio (roubo, extorsão mediante seqüestro) e os homicídios dolosos;
- b) Emergência da criminalidade organizada associado ao tráfico internacional de drogas, colocando uma realidade nova para o direito penal e para o funcionamento da justiça criminal;
- c) Graves violações de direitos humanos que comprometem a consolidação da ordem política democrática;
- d) Aumento de conflitos nas relações intersubjetivas, mais propriamente conflitos de vizinhança, que tendem a convergir para desfechos fatais.

Neste contexto, vê-se também o crescimento do uso das armas de fogo de alto poder letal – inclusive de uso restrito militar – nos conflitos urbanos e nas práticas de delinqüências. Deste cenário, conseqüentemente, deriva-se o aumento do número de mortos por arma de fogo, principalmente homens jovens, pobres, negros e pardos.

O Mapa da Violência IV produzido pela UNESCO mostra que as taxas de jovens entre 15 e 24 anos assassinados no ano de 2002, chegaram a atingir números alarmantes nos estados do Rio de Janeiro (118,9/100 mil jovens), Espírito Santo (103,7/100 mil jovens), Pernambuco (103,7/ 100 mil jovens), Amapá (81,2/100 mil jovens) e São Paulo (81,0/100 mil jovens). Comparando as quantidades de homicídios de jovens de 15 a 24 anos, nos anos de 1993 e 2002, o estudo constata que treze (13) dos vinte e sete estados da federação apresentaram um crescimento percentual, superior a 100%.

Assim, é neste contexto de agravamento da violência urbana, que as polícias – em especial as militares – estão tendo que (re)pensar sua atribuição. Com a Constituição de 1988, o papel da polícia foi deslocado, deixou de ser segurança interna e defesa do Estado contra a sociedade, e passou a ser a manutenção de uma ordem pública pactuada em observância das garantias e dos direitos individuais. As mudanças de foco legal não refletiram de imediato na prática policial nem no conteúdo dos seus cursos de formação. Até porque, internamente, muitas coisas permaneceram tais como foram concebidas pelo governo militar, em 1969 – como as

divisões de competências, rotinas, procedimentos e o quadro institucional e legal das instituições policiais. Algumas mudanças que ocorreram se devem a esforços regionais e pontuais, não sendo fruto de uma reforma integrada da polícia no campo da segurança pública.

5. O modelo militarista

Um dos maiores desafios a serem enfrentados na construção de uma política democrática de segurança pública diz respeito à herança militar na concepção do trabalho policial. Uma polícia pode ter uma organização militar sem que, para isto, tenha uma ideologia militar, ou, como também é conhecida, **militarismo**, conforme ocorre no contexto brasileiro.

O militarismo tratado aqui, não se confunde com a necessidade funcional, nem do uniforme, nem da hierarquia no funcionamento de um meio de força comedido. Reporta-se à pernicioso influência do Exército sobre os assuntos de segurança pública que desconsidera as especificidades do trabalho policial.

O militarismo foi construído nas décadas de 60 e 70, a partir da Doutrina de Segurança Nacional, e pode-se identificar as suas principais características conforme o quadro abaixo:

PARADIGMA MILITARISTA	
Atitude	Reativa. Falar em segurança é falar em desordem, de um problema de polícia e da força armada.
Atividade policial	Referida a táticas de guerra, inimigo, cerco, vitória. Formalismo burocrático e militar.
Concentração	No aparato (armamento e viatura), em prejuízo da polícia técnica e das técnicas de mediação.
Foco	Suspeitos em abstrato, "nós contra eles". Traço maniqueísta.
Pretensão	De "erradicar" o crime e "acabar com a desordem". Não há seletividade no uso da força.
Desempenho	Referido à quantidade de prisões, de mortos em confronto, e de material apreendido.
Formação	Ênfase em táticas militares. Ensino irreflexivo.
Gerência	Refratária ao controle externo.

FONTE: Exposição feita por Jorge da Silva no curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, UFF, em 29/04/2002.

6. Crise de identidade

O modelo militar apresenta-se como um obstáculo para a administração de conflitos e contenção de práticas de delinquência, observando o uso comedido da força, de forma legal e legítima.

A crise de identidade nas polícias militares é decorrente desta retomada da sua função de policiamento, que exige a revisão de seus valores institucionais, ainda hoje marcado pela forte influência do militarismo, que passa a dar orientações incongruentes sobre o trabalho de polícia – a forma com a polícia vai estar e se relacionar com os indivíduos – para a construção de uma ordem democrática assegurando os direitos e as garantias individuais.

A expressão “a prática policial é outra coisa” é recorrente entre policiais militares – especialmente praças e oficiais – que evidenciam a distância entre o conteúdo dos cursos de formação e a exigência prática das ruas.

Assim, um aspecto crucial para a reforma da estrutura policial diz respeito à formação tradicional com ênfase no adestramento e no condicionamento, que, frente ao cotidiano do trabalho policial, aparece como sem sentido, uma vez que é exigido dos policiais a *discricionariedade* na tomada de decisões individualizadas. O condicionamento e o adestramento são fundamentais em um combate ou em uma guerra, mas no dia a dia de uma sociedade, onde não há inimigo previamente definido e mais de 70% dos atendimentos feitos pela polícia são não-criminais, é importante que a polícia seja capacitada para tomar decisões no fluxo dos acontecimentos.

Se o tradicional modelo pedagógico militar prioriza o adestramento e o condicionamento voltados para a constituição de uma força combatente, o horizonte de polícia requer uma ênfase dirigida para a qualificação de um meio de força comedido cuja intervenção está constrangida pelos princípios da legalidade e da legitimidade. Mostra-se, pois, indispensável o desenvolvimento da capacidade individual de tomada de decisão em situações voláteis e com um elevado grau de aleatoriedade. Ter iniciativa, criatividade e discernimento para lidar com a variabilidade das circunstâncias contingentes, dos imponderáveis e, sobretudo, das emergências na vida das pessoas é parte indissociável do trabalho policial rotineiro.

Por outro lado, a formação policial focada essencialmente em leis penais tem se mostrado ineficiente, uma vez que a atuação do policial não pode ser de criminalização da sociedade. Além disso, o conhecimento jurídico não oferece as ferramentas para escolher a melhor estratégia em uma ação – ainda que criminosa – em andamento.

Discricionariedade

Prerrogativa legal conferida à Administração Pública, explícita ou implicitamente, para a prática de atos administrativos, quanto à conveniência, oportunidade e conteúdo destes. A discricionariedade, portanto, é liberdade de ação administrativa dentro dos limites estabelecidos pela lei e, portanto, não se confunde com **arbitrariedade**.

7. Interlocução com a sociedade

Neste cenário de incompreensões e de busca de definições de papéis a interação polícia e sociedade passa a ser pontuada pela incerteza e desconfiança mútuas. Tanto o policial vai adequar a sua ação às pessoas envolvidas e ao contexto, assim como os indivíduos vão buscar se orientar para a satisfação dos seus interesses privados.

Neste contexto de precariedade institucional, os policiais e cidadãos são instados a desconhecem as regras do jogo democrático do uso da força e da expectativa de seu emprego, favorecendo comportamentos improvisados, imprevisíveis, oportunistas, discriminatórios e violentos tanto dos primeiros quanto dos segundos. É, também, neste contexto de reciprocidades amedrontadas e receosas que os atos de força legal, legítima, adequada, tecnicamente válida e eficaz se transformam em um impulso de violência, desrespeito, arbitrariedade e incompetência.

Não seria imprudente dizer que uma parte dos atos excessivos praticados pelos policiais resulta menos da intenção deliberada de produzir abusos, e mais da ignorância e da falta de padrões objetivos de atuação. De todo modo, parece óbvio que o desconhecimento e a indistinção conduzem a ação policial a um ambiente de incerteza irrestrita, no qual toda e qualquer atitude, de parte a parte, torna-se possível, ampliando, com isso, o risco de vitimização tanto dos cidadãos quanto dos próprios policiais cujos números têm atingido patamares extremamente elevados e inaceitáveis. Dados oficiais dão conta de que somente no ano de 2003, 1.195 indivíduos foram mortos no Rio de Janeiro e 868 em São Paulo pelas polícias, expressando um crescimento absoluto em relação ao ano anterior da ordem de 33,0% e 60,0%, respectivamente. E entre 1999 e 2001, cerca de 320 policiais militares e civis foram mortos durante serviço e em folga no Rio de Janeiro.

Destas interações incertas e da fragilidade aparece a freqüente denúncia das polícias serem corruptas, principalmente as polícias militares que são mais vulneráveis às críticas, já que a natureza do seu trabalho ostensivo exige que elas fiquem na rua em contato diário com os cidadãos. Decorre daí a sua maior exposição à observação e controle social.

A corrupção ou a denúncia de corrupção abala a credibilidade social da instituição pública de atuar conforme se propõe. Para diminuir a corrupção deverão ser tomadas medidas

no sentido de fortalecer a instituição, tornando transparente a sua ação e seu papel, bem como qualificar e valorizar o profissional de segurança.

2^a PARTE

FUNÇÃO SOCIAL DA POLÍCIA

1. O QUE É A POLÍCIA?

A polícia moderna é uma invenção recente do ocidente, decorrente de uma insatisfação popular, resultado da formulação e reconhecimento dos direitos civis, iniciado no século XVIII. A Polícia é pensada como instituição universal e neutra que visa à promoção da paz e da ordem pública utilizando meios pacíficos, embora tenha como recurso o uso ou ameaça do uso legítimo da força física.

O início do século XIX é o marco do surgimento das polícias modernas. A data exata é 1829, com a criação da Polícia Metropolitana de Londres por Sir Robert Peel.

A experiência cotidiana inglesa com as instituições responsáveis pela ordem social, ou seja, o exército e as polícias privadas, despertou nos indivíduos a preocupação de criar uma força pública, profissional, paga, com legitimidade e sem estar vinculada a interesses particulares. Ela deveria estar voltada para atender as demandas da sociedade, e não, como a polícia francesa, que era direcionada para a proteção do Estado.

É importante ressaltar que os princípios norteadores desta polícia são, basicamente, os mesmos que orientaram as discussões sobre *policciamento comunitário* no final do século XX.

Versão resumida dos nove princípios de Sir Robert Peel (Fundador da Polícia Metropolitana de Londres – 1829)

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. A missão fundamental da polícia é a prevenção do crime e da desordem, e não a repressão.2. A capacidade da polícia de cumprir o seu dever depende da aprovação de sua ação pelo público.3. Para obter e conservar o respeito e a aprovação do público, a polícia deve poder contar com sua cooperação voluntária na tarefa de assegurar o respeito das leis.4. O grau de cooperação do público com a polícia diminui na mesma proporção em que a necessidade do uso da força aumenta.5. É pela demonstração constante de sua ação imparcial, e não quando ela cede aos caprichos da opinião pública, que a polícia obtém o apoio da população.6. A polícia não deve recorrer à força física a menos que ela seja absolutamente necessária para fazer cumprir a lei ou para restabelecer a ordem e, mesmo assim, somente após ter constatado que seria impossível obter esses resultados pela persuasão, conselhos ou advertências.7. A polícia deve manter com o público uma relação fundada na idéia de que a polícia é o público e o público é a polícia.8. A polícia deve se limitar ao exercício estrito das funções que lhe são confinadas e se abster de usurpar, mesmo em aparência, aquelas que competem ao poder judiciário.9. A prova da eficácia da polícia é a ausência de crimes e de desordem e não a manifestação visível de sua ação. |
|--|

2. PAPEL E ATUAÇÃO

A polícia moderna surge (na Inglaterra) para atender a sociedade. Por definição, a sociedade é heterogênea, ou seja, é composta por indivíduos e grupos sociais diferentes.

É a partir da experimentação das especificidades, visões de mundo e interesses diferentes entre os indivíduos que uma sociedade democrática vai sendo construída. Os conflitos decorrentes destes encontros e divergências resultam na construção de consensos sobre o que é admitido e o que não é.

O conflito, desta forma, é parte de uma ordem social democrática, e o papel da polícia é preservar a ordem estabelecida pela sociedade, nunca impor uma ordem. Assim, existe uma relação direta entre atuação da polícia moderna e a consolidação da democracia. Nestes termos, cabe à polícia preservar a ordem, fazer a lei ser respeitada e prestar serviço à comunidade.

A polícia é uma força comedida com o monopólio do uso da força, que tem de atuar dentro da legalidade e legitimidade, ou seja, a ação policial tem que ser legal e possuir o consentimento dos cidadãos.

Embora o exército também possua legitimidade para o uso da força, a orientação para as suas ações possui características inadequadas para a intervenção de conflitos na sociedade. O exército é uma força estruturada para o combate, que vê o outro como um inimigo a ser vencido. Desta forma, ele não precisa construir legitimidade da sua atuação porque o seu poder é imposto.

DIFERENÇAS ENTRE POLÍCIA MODERNA E EXÉRCITO		
	POLÍCIA	EXÉRCITO
Uso da força física	comedida	combatente
Campo de atuação	Interno (conflitos civis)	Externo (guerra)
Subordinação	Consentida	Imposta

3. MECANISMOS DE CONTROLE

A construção de instituições policiais em consonância com um Estado Democrático de Direito implica a construção de mecanismos de controle da sua atividade. Ou seja, o controle sobre as polícias é parte integrante do processo de conquista e consolidação da democracia.

O controle sobre o trabalho policial pode ser interno – como as corregedorias – ou externo – como as ouvidorias.

3.1. CORREGEDORIAS DE POLÍCIA – CONTROLE INTERNO

Normalmente as polícias possuem mecanismos formais e informais próprios para fazer o controle sobre a sua atuação. Para além disto, as Polícias Militares e as Polícias Cíveis possuem, cada qual, um órgão interno, denominado **Corregedoria**, encarregado da investigação de crimes e infrações administrativas e disciplinares envolvendo policiais, no qual o cargo de corregedor é ocupado por um policial da corporação, escolhido e subordinado ao comandante da Polícia Militar ou ao chefe da Polícia Civil.

A Corregedoria da Polícia Militar ou a Corregedoria da Polícia Civil são responsáveis por fazer a investigação preliminar, que é sigilosa, das denúncias recebidas, seja através da própria vítima ou testemunha, seja do comandante, delegado, Ministério Público, Ouvidoria de Polícia, Disque-denúncia ou meios de comunicação.

Ao verificar a veracidade da denúncia, é feita uma sindicância e aplicada a penalidade correspondente para faltas de natureza administrativa; ou, se for um crime, abre-se o inquérito policial para ser encaminhado para o Ministério Público que o transformará em ação penal civil ou militar.

Embora tenha a função de investigar, na prática, a Corregedoria encaminha boa parte das denúncias à unidade que o policial acusado trabalha, para que esta faça a investigação e remeta as conclusões à Corregedoria.

3.2. OUVIDORIAS DE POLÍCIA – CONTROLE EXTERNO

As primeiras ouvidorias no Brasil foram criadas nos estados de São Paulo, em 1995; Pará em 1996; Minas Gerais, em 1997; Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, em 1999.

Embora as Ouvidorias sejam uma experiência recente no Brasil, já é possível perceber os limites de sua atuação: possuem pouca independência e autonomia, poucos recursos financeiros, insuficiente número de funcionários e funcionam freqüentemente no próprio prédio da Secretaria de Segurança,

O cargo de ouvidor é exercido por uma única pessoa com o auxílio de uma equipe composta por dois assessores policiais (um civil e outro militar), assessores jurídicos, psicólogas, assistente social, atendente, freqüentemente estagiário de direito, e, às vezes, um assessor de informática e um de imprensa. O ouvidor é indicado pelo governador, por escolha pessoal ou através de lista tríplice encaminhada pelos Conselhos Estaduais dos Direitos da Pessoa Humana, para um mandato de dois anos.

A Ouvidoria, no Brasil, não tem autonomia para investigar por conta própria. Ela recebe as queixas dos cidadãos relacionadas a policiais e repassa para a própria polícia para

investigar. Assim as queixas são encaminhadas para as corregedorias de polícia para que esta investigue e responda. Não existe um prazo legal para esta resposta. O que a Ouvidoria pode, e freqüentemente faz, é pedir para a Corregedoria aprofundar a investigação caso o resultado não seja satisfatório. Mas a relação entre Ouvidoria e Corregedoria não tem sido tranqüila.

O relacionamento das ouvidorias com as polícias civil e militar, e com as suas respectivas Corregedorias, está longe de poder ser definido como de cordialidade e cooperação. Em geral, é marcado por tensões, conflitos e desconfianças mútuas. As Ouvidorias acusam as Corregedorias de maquiar investigações para salvaguardar o nome das polícias. As Corregedorias, por sua vez, acusam as Ouvidorias de lhe enviarem numerosas denúncias improcedentes e mal fundamentadas, que com freqüência seriam fruto de tentativas de vingança contra policiais.

Além da Ouvidoria, a Constituição de 1988 deu ao Ministério Público a atribuição do controle externo das polícias, inclusive através do acompanhamento da investigação realizada pelas Corregedorias em casos de denúncias de tortura e crimes. Na prática, porém, salvo exceções de grupos militantes, o Ministério Público, mesmo ocupando um lugar privilegiado devido a sua autonomia frente aos Poderes Executivo e Judiciário, não tem exercido o seu papel de controle externo.

4. O POLICIAL COMO O OUTRO: POLÍCIA X SOCIEDADE?

Cotidianamente, a polícia atua quando alguma coisa que não deveria estar acontecendo, acontece; e sobre a qual alguém tem que fazer alguma coisa, agora e bem. Ela experimenta toda a diversidade e acaso, vivenciando as situações mais inusitadas e interagindo com os mais diversos grupos.

Entretanto, as polícias militares, nas décadas de 60 e 70, tiveram uma atuação voltada para a segurança do Estado, ao invés de ter uma preocupação com o cidadão que era colocado sob vigilância, devido a uma possível orientação política contrária aos interesses do Estado. Da experiência durante a Ditadura, propagou-se o medo da polícia pela classe média. O que só alargou os segmentos sociais que viam a polícia como fonte de arbitrariedade e truculência. Se atualmente, não existe o medo do confronto policial por conta das orientações políticas. Existem outros medos. Nas classes trabalhadoras, a polícia continua sendo identificada como origem da violência.

Embora estas representações não se traduzam no comportamento e atuação de muitos policiais, o certo é que a relação polícia e sociedade possui uma história conturbada de suspeitas, violações de direitos, torturas, chacinas, corrupção e extorsão. O resultado disto é

uma instituição com baixo índice de credibilidade diante da sociedade. Seja qual for a classe social, existe um desconforto decorrente do encontro com a polícia – nunca se sabe o que pode acontecer. E, se não existe confiança, como cooperar com o trabalho policial?

Por outro lado, em uma sociedade onde as relações pessoais – os “conhecidos”, os parentes e o “você sabe com quem está falando” – frequentemente dão a medida da aplicação da lei, a lógica do trabalho policial torna-se sem previsão. A polícia oferece um tratamento desigual aos indivíduos, no mesmo sentido que a sociedade se percebe como desigual.

5. A POLÍCIA NO BRASIL

Em 8 de março de 1808, aportam no cais no Rio de Janeiro, o rei D. João VI, a família real e uma comitiva de 10.000 a 15.000 pessoas – fora os militares – dispostos a transformar a colônia em um “novo império”. Os portugueses recém chegados encontraram uma população hostil e perigosa e com o espaço público na cidade ocupado por escravos africanos como nunca tinham visto em sua pátria. Para manter a ordem, o rei cria, em 10 de maio de 1808, a **Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil**, a exemplo do que já existia em Portugal desde 1760, e que por sua vez foi baseado no modelo francês. A Intendência tinha a responsabilidade pelas obras públicas e o abastecimento da cidade, segurança, ordem pública, vigilância da população, a investigação dos crimes e a captura dos criminosos. Ela é considerada a origem das polícias civis estaduais.

Em 13 de maio de 1809, para dar suporte a Intendência, D. João VI cria a **Guarda Real de Polícia**, que originou as atuais polícias militares. A Guarda foi criada como uma força policial de tempo integral, com uma organização militar e com a função de manter a ordem e perseguir criminosos. Subordinada à Intendência de Polícia, a Guarda Real foi autorizada a funcionar com 218 homens, mas sempre teve dificuldade em completar o efetivo pelos baixos salários.

Passando ao longo dos anos por diversos momentos de atribuição e transformação, em 1969, através de decretos, o policiamento ostensivo fardado passa a ser atribuição exclusiva das **Polícias Militares**, marcando o seu retorno à função de policiamento num contexto de ditadura militar, que significou o controle de multidões e operações de choque de manifestações civis e o “caça às bruxas”. Em 1970, através do Decreto-Lei 66.862/70, as Polícias Militares recebem a determinação para se incorporarem ao serviço de informações e contra-informações do Exército, contaminando, desta forma, a sua atividade de policiamento, com a preocupação de produzir informação contra um “inimigo” interno. Neste momento, se desenhou o modelo de polícia que vigora até hoje, ou seja, de duas organizações policiais estaduais de ciclo incompleto. Uma

polícia – militar – com o papel de polícia fardada e ostensiva; e outra – civil – com atribuição judiciária e investigativa.

Mas o que significa “ciclo incompleto”? A expressão indica que, ao invés de uma única instituição policial desempenhar as funções de investigação e policiamento ostensivo, estas se encontram divididas em duas polícias, que devem operar, portanto, em caráter de cooperação. A polícia militar realiza o policiamento ostensivo uniformizado; é a polícia do “antes e durante” que vemos diariamente nas ruas. A polícia civil é judiciária, ou seja, opera depois do evento ocorrido, no registro e investigação dos crimes cometidos. A primeira é de caráter essencialmente preventivo, partindo do pressuposto de que sua presença ostensiva inibe as ações criminais e de desordem pública. A segunda é, por definição, repressiva, pois opera no pós-fato, sobre as conseqüências das ações em sua investigação.

No Rio de Janeiro, em 1983, como conseqüência das eleições diretas para o governo do Estado, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro passa a ser comandada por um oficial da Polícia Militar e não mais por um oficial do Exército. No ano seguinte, as mulheres passaram a ser admitidas na PMERJ. A Constituição de 1988 expressa estas mudanças ao considerar a segurança pública como dever do Estado, mas direito e responsabilidade de todos os indivíduos (Constituição Federal, art. 144).

Desta forma, a década de 1980 marca o início de um processo de redefinição do papel das policiais, em especial a Polícia Militar, e, como transformação, isto não ocorre sem contradições e conflitos.

6. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS POLÍCIAS

Cada polícia, no Brasil, tem a sua estrutura e funções definidas pela Constituição. Assim, cabe a:

- **Polícia Federal**

- a) Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme (art. 144, §1º, inciso I);
- b) 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 (art. 144, §1º, inciso II);

- c) Exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras (art. 144, §1º, inciso III);
 - d) Exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (art. 144, §1º, inciso IV);
- **Polícia Rodoviária Federal** – Fazer o patrulhamento ostensivo das rodovias federais (art. 144, §2º);
 - **Polícia Ferroviária Federal** – Fazer o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais (art. 144, §3º);
 - **Polícias Civis** – Exercer a função de polícia judiciária e realizar a apuração de infrações penais, exceto as militares (art. 144, §4º);
 - **Polícias Militares** – A elas cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (art. 144, §5º), sendo que a polícia militar, juntamente com os corpos de bombeiros militares, são forças auxiliares e reservas do Exército (art. 144, §6º)

7. A POLÍCIA MILITAR

A Polícia Militar (PM) tem como base a hierarquia e a disciplina. Ela é organizada militarmente seguindo um modelo inspirado no Exército Brasileiro. Como no Exército, a PM possui Estado Maior, cadeias de comando, batalhões, companhias, tropas, destacamentos, regimentos etc, e o efetivo é distribuído hierarquicamente em graduações ou patentes militares. É conhecida como polícia ostensiva, isto é, aquela responsável por atuar na “manutenção da ordem e da paz pública”.

8. SISTEMA JUDICIÁRIO CRIMINAL BRASILEIRO

As polícias – especialmente as militares – representam a parte mais visível das organizações responsáveis pela segurança pública. Desta forma, vale a pena tentar compreender o **sistema judiciário criminal** brasileiro para, assim, entender como atuam as polícias civis.

No Brasil, o sistema judiciário criminal envolve diferentes instituições – **polícias**, o **ministério público**, o **judiciário** e o **sistema prisional** – com diferentes princípios de organização. É bem difícil compreender estas instituições como um único sistema coerente

porque cada instituição atua de uma forma e um sistema, pressupõe-se, é composto por elementos inter-relacionados que operam com a mesma lógica. Desta forma, pode-se falar em subsistemas dentro do sistema judicial criminal. Têm-se, então, o da polícia, o do processo judicial propriamente dito, o do Tribunal do Júri e o do Juizado Especial Criminal.

8.1. O INQUÉRITO POLICIAL

A **Polícia Civil** é uma polícia judiciária, isto significa dizer que ela transforma o fato social, trazido pela PM ou por um denunciante, em fato jurídico. O inquérito policial pode ser conduzido pela Polícia Civil sem que o acusado saiba exatamente como e porque está sendo investigado e sem espaço formal para que ele possa se defender. Porém, se o acusado tiver condições financeiras, ele poderá ter um advogado para seu suporte nos processos que envolvem o inquérito, e se não tiver passará por este percurso sem assistência jurídica.

A questão é que o conteúdo do inquérito policial – “a verdade” do inquérito – pode, e frequentemente é, levado em consideração no processo judicial para o “livre convencimento” do juiz. Até porque nem a magistratura nem o Ministério Público possuem equipe para fazer investigações. E, embora exista a presunção da inocência – onde todo mundo é inocente até que se prove o contrário – na prática, verifica-se o contrário: o indiciado já é olhado como culpado, tendo que provar a sua inocência.

Assim, no término do inquérito policial, tendo provas, o delegado indicia o acusado para o Ministério Público.

8.2. O PROCESSO JUDICIAL

O Ministério Público é uma instituição do Poder Judiciário e tem como uma de suas funções promover a ação pública (CF, art. 129, inciso I), assim com exercer o controle externo da polícia (CF, art. 129, inciso VII). Cabe ao Ministério Público iniciar o processo penal na esfera do judiciário, através da denúncia feita pelo promotor. Nesta etapa, há a ampla defesa e o contraditório – que consiste respectivamente, na possibilidade de usar todos os recursos para a defesa e na oposição de teses entre a defesa e a acusação.

Assim, o réu apresenta a sua defesa – na qual pode mentir – ao juiz que decide de acordo com o seu “livre convencimento”, pressupondo que o julgamento do juiz é neutro, racional e imparcial na sua busca pela verdade real. Este procedimento favorece o que foi escrito no processo e no inquérito, a interpretação pessoal do magistrado e o caráter implícito dos acontecimentos.

O Estado possui múltiplas funções, que podem ser classificadas em três grupos: funções legislativas, funções executivas e funções judiciárias. Os Estados democráticos contemporâneos têm essas funções organizadas em três órgãos distintos e independentes que chamamos de Poderes, assim tem-se o Poder legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

8.3. O JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DO JÚRI

Nos crimes intencionais contra a vida humana, ao proferir a sentença, o juiz impronuncia ou pronuncia o réu. No último caso, o réu tem o seu nome inscrito no rol dos culpados. No julgamento pelo tribunal do júri, o réu será julgado por jurados escolhidos por sorteio de uma lista anual de nomes. Os jurados não podem discutir o caso entre si e o voto é secreto conforme a consciência de cada um.

8.4. JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS – JECRIM

O JECrim foi criado pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei 9.009/95, a fim de dar rapidez ao processo judicial e desafogar a Varal Criminal, julgando os crimes de menor potencial ofensivo. Assim, o processo seria mais rápido, com menos formalidade e a sentença refletiria um consenso entre as partes.

9. O COTIDIANO DO POLICIAL

A atividade de policiamento faz com que os policiais passem a pertencer ao cenário urbano. Tanta naturalização da sua farda, gesto e fala não significa conhecer estas pessoas: quem são, como vivem, o que sentem.

Antes de tudo, é importante ressaltar que as Polícias Militares possuem uma segmentação interna fruto de uma dupla entrada na polícia. Ou seja, o interessado em entrar na PM pode fazer concurso para *praça* – que exige o ensino fundamental completo – ou para *oficial*, que é semelhante a um vestibular, exigindo do candidato o ensino médio completo. Isto faz com que exista uma lógica para os *praças* e outras para os *oficiais*.

A maior parte do efetivo das PMs é formada pelos praças – soldado, cabo e sargento. Na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, 91,1% do efetivo é composto pelos praças, que são os responsáveis pelo policiamento, na sua maioria jovens de 18 a 34 anos de idade.

As Policiais militares, tradicionalmente, têm recrutado os seus trabalhadores dos segmentos populares da sociedade, que vêm na carreira militar – tanto nas forças armadas

como na polícia – uma possibilidade de estabilidade profissional e ascensão social, embora a insatisfação pelos vencimentos das PMs seja freqüente.

Em 2001, devido à greve de corporações de cinco estados (Paraná, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Alagoas) e de mobilizações reivindicatórias em outros cinco (Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás e São Paulo) por aumento de salários, o jornal O Globo fez um panorama dos salários dos policiais militares no Brasil, no qual mostrou o retrato da má remuneração a uma atividade extremamente importante para a construção da democracia. Naquele momento, houve o reconhecimento da “baixa remuneração” dos policiais pelo então chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Passados cinco anos, a insatisfação dos salários – ainda que velada – continua.

10. O DIA-A-DIA E AS CONDIÇÕES DE TRABALHO

As PMs são basicamente compostas por indivíduos da classe média baixa, enfrentando, desta forma, dificuldades estruturais decorrente da baixa remuneração, sendo a moradia uma questão crucial para muitos policiais.

Devido à falta de recursos, alguns policiais têm de morar em áreas urbanas dominadas pelo tráfico de drogas. O resultado disto não poderia ser mais cruel: ou o policial tem de esconder sua profissão, ficando constantemente a tensão de sua profissão ser descoberta pelos bandidos; ou ele terá de se mudar para um local considerado seguro e/ou que desconhecem a sua profissão.

Algumas vezes, a necessidade de abandonar o local em que nasceu e cresceu se estende a seus familiares também. Esta expulsão não significa só uma mudança de endereço, mas o rompimento dos laços de amizade e solidariedade construídos ao longo de uma vida. A reportagem de O Globo do dia 28 de maio de 2006 ilustra esta realidade. Realizada após os ataques a policiais e bombeiros paulistas que resultaram na morte de 46 policiais e civis e de pelo menos 80 suspeitos ou autores dos ataques, a reportagem intitulada “A Farda Sumiu do Varal” aborda o medo de ser policial atualmente. Dentre os vários relatos, há o de um oficial que confessa o seu medo objetivado na impossibilidade de estender a sua farda lavada para secar no varal.

Se há o medo em casa, o trajeto entre a casa e o trabalho também merece uma série de precauções do policial como não andar fardado, evitar pegar ônibus e esconder a sua carteira funcional. O confronto em transportes coletivo tem sido responsável por mortes de policiais militares devido à reação a assaltos, ou quando o bandido percebe que um indivíduo é policial e tenta assassiná-lo. Os números do Rio de Janeiro ilustram esta afirmação chegando a uma

média de 4,8% entre os anos de 2001 e 2003 de incidência de fatalidade de policiais militares no horário de folga em transportes coletivos.

A parte do efetivo alocado na atividade-fim (policimento ostensivo) trabalha em escala, embora existam variações regionais. É comum – principalmente para os que trabalham em viaturas – a escala “24/72 quebrada”, ou seja, trabalha 12 horas de dia descansa 24 horas, trabalha 12 horas à noite e descansa 48 horas. O seu tempo “vago”, freqüentemente, é ocupado com o trabalho em uma segunda atividade. Assim, este tempo é utilizado para “complementar renda” fazendo “bico”, principalmente em segurança privada. No final das contas, além de trabalhar na polícia por mais de 40 horas semanais, o tempo restante é ocupado em uma outra atividade, ou ainda em escalações para fazer policimento em eventos esporádicos como jogos de futebol, shows em lugares públicos e festas populares como Copa do Mundo, Réveillon, carnaval... O impacto desta dupla jornada é sentido tanto na saúde do policial quanto no seu desempenho profissional como servidor público.

Chama também a atenção o fato de ser durante a folga do policial que há a maior incidência de mortes, o que não pode ser dissociado da prática do “bico”. Em alguns casos, pode-se considerar como fatores que contribuem para este número o fato de o policial entrar em confronto sozinho, sem equipamento apropriado e sem apoio logístico. Outro número que chama atenção é decorrente da relação entre grau hierárquico e vitimização. Entre 1995 e 1997, 93,9% dos policiais mortos ou feridos eram praças (sargento, cabo e soldado), sendo que 44,3% eram soldados.

Há pouca atenção social e política à questão da vitimização dos policiais tanto no trabalho quanto na folga. A falta de preocupação com a segurança e saúde ocupacional destes trabalhadores, acarreta neles a sensação de que são desprovidos de qualquer direito, o que é expresso na máxima: “polícia não tem direitos humanos, eles só existem para os bandidos”.

A soma do período do trabalho de policimento com a jornada no segundo emprego, e o alto nível de estresse que estas atividades agregam, com o passar do tempo, faz com que policiais recorram a medicamentos e substâncias químicas para controlar o cansaço e o sono. Depoimentos de PMs dão conta disso e também do uso abusivo de bebidas alcoólicas e psicotrópicos como um recurso para lidar com a fadiga e o estresse profissional.

Caso se olhe para os motivos de afastamento temporário na PMERJ se pode ver também que o ritmo e o tipo de trabalho faz com que existam seqüelas na saúde do policial. 12% dos pedidos de afastamento são decorrentes de problemas de saúde, sendo 10,0%, 1,0% e 1,0% relativos às “licenças para tratamento de saúde” em geral, as “licenças para tratamento de incapacidade física parcial” e as “internações hospitalares”, respectivamente. Nestes percentuais

estão incluídos os afastamentos motivados pelas vitimizações sofridas e os demais solicitados por conta dos problemas de saúde confirmados pela perícia médica.

As queixas dos PMs, em particular dos praças em relação às “condições de trabalho”, são rotineiras e fazem parte do repertório de dificuldades que eles dizem enfrentar no cumprimento de suas atribuições. Quando se reportam às precárias “condições de trabalho” eles estão também se referindo aos meios e processos de trabalho, os quais potencializariam os riscos de vitimização e de “pegar (determinadas) doenças”. O contato com ambientes insalubres dentro e fora das instalações policiais, os turnos desgastantes, o sobre-empenho da mão de obra policial, a tensão e o estresse resultantes das atividades policiais e da pressão política pela produção crescente de resultados mensuráveis e visíveis (como as prisões e apreensões), são freqüentemente apontados como indicativos de uma organização e gestão deficitária do trabalho policial ostensivo que careceria de perspectivas e investimentos adequados.

É com este cenário em mente que os PMs da ponta da linha questionam a sua segurança no trabalho e mencionam os “problemas de saúde” que acreditam estarem mais expostos. Suas falas referem-se, principalmente, a um conjunto amplo de doenças identificadas como “de coração” e de “fundo nervoso”. Casos de hipertensão, pressão alta, ansiedade, paranóia, neurose, descontrole emocional, gastrite, úlcera, micoses, alergias, câimbras, dores na coluna e nos músculos são muito relatados e, em boa medida, correspondem às doenças mais notificadas.

Segundo pesquisas, poucas organizações policiais militares desenvolvem programas visando a redução de estresse e tratamento de transtornos mentais. Quando existe, também há por parte da tropa uma resistência ao tratamento psicológico e psiquiátrico, que geraria a discriminação de seus colegas de trabalho, bem como a possibilidade de acautelamento de sua arma, o que significaria o afastamento de sua atividade de policiamento. Acredita-se, desta forma, que exista uma subnotificação de registros de “transtornos mentais”, sendo tratados através de assistência social.

De forma geral, uma conversa com um policial nunca é sem impacto quando este tenta passar um pouco do que é a sua vida, como é conviver com estes vários mundos, os tipos sociais e as moralidades que a natureza do trabalho policial exige. Muitas vezes em falas exageradas e cênicas, o policial tenta chamar para si a atenção do seu interlocutor para os seus dramas cotidianos, que estão relacionados a nossa busca pela construção de uma ordem social menos violenta. E que afinal, o policial é um ser humano tendo que lidar com todas as contradições e demandas da vida social.

3^a PARTE

AGENDA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Os governos estaduais no Brasil vivem sob uma tensão básica: há carência de recursos para atender ao excesso de demanda em todos os setores e sobram pressões para que a sociedade seja melhor atendida por organizações públicas extraordinariamente eficientes, no uso racional dos recursos, e eficazes, na produção de resultados.

A resposta tradicional para a exigência da opinião pública por mais segurança tem sido marcada pelo aumento do efetivo dos integrantes das instituições de segurança pública, em especial das polícias, armamentos e viaturas, ou seja, sempre “mais do mesmo”. A capacidade de investimento dos governos na ampliação do aparato policial está chegando ao limite e não há perspectivas de melhoria das condições fiscais dos Estados para arcar com os gastos gerados por esta abordagem. Além do que, os efeitos pragmáticos desta medida para o controle efetivo da criminalidade e da violência têm se mostrado limitados. Quando não acompanhados de políticas públicas mais abrangentes, integradas e participativas, investimentos deste tipo estão fadados à insuficiência frente à complexidade do quadro que se apresenta.

É plenamente possível alcançar a eficiência no aproveitamento de recursos e, principalmente, em termos de resultados. Mas para isso é preciso implementar uma série de medidas que, em curto, médio e longo prazo, podem produzir ganhos importantes, não só no campo específico da segurança pública, mas no aumento geral de bem-estar da população.

Incidir sobre as dinâmicas geradoras de violência e criminalidade é a proposta de uma nova agenda para a segurança pública nacional. Muitas pesquisas especializadas apontam para esta tendência. Além disso, diversos estados já implementaram uma série de boas práticas neste sentido.

Vejamos algumas sugestões para a melhoria da segurança pública.

1. Integração das polícias

A existência de duas polícias estaduais de ciclo incompleto, que é uma configuração pouco corrente nas polícias contemporâneas, tem se mostrado um ponto importante para a melhoria dos serviços de segurança pública prestados à população.

O desafio no caso brasileiro está em fazer com que estas duas instituições, a polícia civil e a militar, operem de maneira integrada. Suas diferenças em termos de formação, cadeia de

comando e controle, regulamentos, mandatos etc., devem ser pensadas como complementares, não excludentes. Entretanto, a falta de diálogo entre os sistemas de gerenciamento da informação das polícias estaduais, bem como o déficit geral de um processo de formação integrado, vem dificultando o planejamento de ações articuladas e cooperativas.

Algumas abordagens possíveis para a solução destes problemas já estão sendo desenvolvidas no país. Uma saída comum tem sido o incentivo à criação de sistemas de informação integrados, onde são padronizados os modos de inserção e as tecnologias utilizadas pelas instituições, possibilitando uma maior integração no campo do planejamento operacional. Além disso, percebe-se que a integração dos processos de formação e qualificação, contemplando em uma mesma escola policiais civis e militares, fornece um espaço propício para a troca e, conseqüentemente, para a cooperação futura entre as forças.

2. O papel do município

Os municípios, por sua maior proximidade em relação ao cotidiano das comunidades, de suas vivências e expectativas, constituem a instância governamental mais adequada à execução de políticas participativas, de cunho preventivo, no campo da segurança e ordem pública.

O amplo campo de atuação preventiva dos municípios divide-se, basicamente, em duas frentes de trabalho complementares: a primeira volta-se para o ambiente, a ocupação e dinamização do espaço público e as condições de infra-estrutura básica; a segunda focaliza os fatores de vulnerabilidade social para certos segmentos: a desigualdade social, a fragilização dos vínculos familiares/sociais, a cultura do tráfico de drogas, a violência interpessoal e intrafamiliar.

Algumas linhas para o desenvolvimento de programas de prevenção que podem ser trabalhadas pelo município são apresentadas abaixo:

- (a) Melhoria das condições de segurança dos espaços públicos e das condições de vida, na cidade, em particular a revitalização urbana dos espaços públicos, com intervenções na iluminação pública;
- (b) Requalificação de espaços públicos de convivência e lazer, qualificação do entorno das escolas e parques públicos, regularização fundiária, adoção de estratégias que previnam a formação de guetos em zonas urbanas e que evitem conflitos entre grupos vizinhos etc;
- (c) Programas de prevenção primária para a juventude e suas famílias como programas de acesso a atividades culturais e esportivas, educação e qualificação profissional, geração de trabalho, emprego e renda, saúde;

- (d) Adoção de instrumentos e ações voltados para o favorecimento das relações interpessoais pacíficas e o fortalecimento de grupos de convivência nas comunidades mais vulneráveis;
- (e) Educação e promoção da cultura da paz e dos direitos fundamentais, em colaboração com o sistema educacional e de saúde;
- (f) Mobilização social, associativismo e promoção de cultura da paz urbana como o apoio à formação e fortalecimento de lideranças, organizações e redes comunitárias, campanhas de comunicação social, programas de educação para a cidadania, promoção de eventos públicos;
- (g) Enfrentamento de fatores e dinâmicas de risco como consumo abusivo de álcool e outras drogas, disponibilidade de armas de fogo e outros fatores identificados em cada local;
- (h) Acesso à justiça e a mecanismos de reinserção social de egressos do sistema penitenciário e do sistema de medidas sócio-educativas.

3. Diálogo com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)

O governo federal pode atuar neste campo não apenas através da Polícia Federal (PF) e Polícia Rodoviária Federal (PRF), mas pelo fomento e incentivo de políticas públicas afinadas com a tendência integrada, participativa e preventiva, desenvolvidas por estados e municípios. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) é o órgão federal responsável pela implementação desta nova perspectiva. Ela realiza esta tarefa através da realização de pesquisas e diagnósticos sobre a situação da segurança pública no país, propondo, a partir daí, parâmetros de atuação nacional que permitam uma abordagem integrada dos problemas de criminalidade e violência. Além disso, através do Fundo Nacional de Segurança Pública, a SENASP financia iniciativas em nível estadual e municipal, incentivando as unidades federativas a adotar os princípios norteadores do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

4. CONSELHOS COMUNITÁRIOS

Muito embora a Constituição de 1988 tenha já apontado para a construção de uma perspectiva de segurança pública participativa, esta orientação não se traduziu imediatamente na criação e consolidação de estruturas destinadas a viabilizar canais de cooperação entre o poder público e os cidadãos. Esta situação vem mudando progressivamente.

Os Conselhos Comunitários, empregados como instrumento de gestão participativa por diversos setores governamentais, inclusive no planejamento de segurança pública, são hoje uma

ferramenta amplamente difundida em diversos estados brasileiros. Estes permitem que a sociedade manifeste ativamente as suas expectativas e seu compromisso com as ações adotadas pelos governos.

Algumas cidades, cientes da distância e desconfiança entre sociedade e polícia, constituíram Conselhos Comunitários para possibilitar o diálogo entre estado e sociedade para melhorar a qualidade de vida, em especial nos bairros pobres, assim como diminuir o confronto violento nestes espaços. Os Conselhos Comunitários tornam-se, dessa maneira, espaço fundamental de interlocução comunitária e encaminhamento de propostas.

Uma tarefa para as redes integradas por igrejas, ONGs e associações comunitárias é apoiar a criação de Conselhos Comunitários em todas as regiões da cidade e monitorar o funcionamento dos existentes divulgando suas boas práticas.

5. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS (OUVIDORIA E CORREGEDORIA)

As ouvidorias são instrumentos de controle social (controle externo) das atividades das polícias estaduais. Sua função é receber reclamações e elogios sobre os procedimentos adotados pelos membros das instituições policiais. Para que esta função seja desempenhada satisfatoriamente é necessário que a Ouvidoria opere com autonomia financeira, administrativa e de pessoal, permitindo uma maior isenção em seus pareceres.

A ouvidoria, como órgão de controle externo, deve manter um diálogo sistemático com as estruturas de correção e avaliação internas às instituições, ou seja, as Corregedorias de polícia. São as corregedorias que, no final das contas, conduzem as investigações sobre os desvios de conduta de seus próprios membros. Por conta disso, estes órgãos são alvos de suspeição sistemática da sociedade e de acusações de corporativismo. Um bom diálogo entre estas duas instâncias de controle, além da participação e colaboração da comunidade local, são elementos importantes para a eficiência do sistema.

A criação e o fortalecimento de mecanismos de controle interno e externo das polícias contribui para a diminuição da violência e corrupção policial, além de fortalecer a polícia enquanto instituição com credibilidade frente à sociedade.

6. DISQUE-DENÚNCIA

A criação de centrais Disque-Denúncia configura-se numa importante estratégia de mobilização da sociedade para ajudar as polícias e as instituições de segurança na elucidação

de crimes. Inspirada numa experiência americana intitulada *crime stoppers*, a primeira Central Disque-Denúncia brasileira foi criada no Rio de Janeiro em agosto de 1995.

A idéia original era oferecer um serviço telefônico de recebimento de ligações anônimas sobre práticas criminosas que auxiliassem as polícias no esclarecimento de crimes. Atualmente, além de informações criminosas, a central também registra “denúncias” sobre má prestação de serviços públicos, desordens em geral, incivildades que, apesar de não serem criminosas, evidenciam sentimentos de insegurança da população.

A estrutura de funcionamento da Central Disque-Denúncia baseia-se em três pilares, sem os quais não poderia funcionar. São eles: **a população**, contribuindo anonimamente com informações que auxiliem na elucidação de práticas ilegais ou criminosas, **a polícia**, realizando suas investigações a partir das informações recebidas pela central, e **a mídia**, divulgando os resultados alcançados pela polícia através das informações passadas pela central, emprestando credibilidade ao sistema e motivando a população a continuar utilizando o serviço, gerando mais denúncias e alimentado novamente este sistema dinâmico, circular e caracterizado pela sua retroalimentação.

Associada a esta tríade, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro é a garantia do anonimato, permitindo que pessoas informem sobre situações criminosas sem se identificar. O segundo é o oferecimento de recompensas caso as informações passadas desencadeiem em resultados para a polícia.

No Rio de Janeiro, a Central funciona 24 horas por dia, graças a uma parceria entre a Secretaria Estadual de Segurança Pública e uma organização civil sem fins lucrativos, o MOV RIO, responsável por administrar e gerenciar suas atividades. O mesmo modelo foi adotado em outros estados do Brasil, como Recife (PE), Caruaru (PE), Campinas (SP), Goiânia (GO), São Paulo (SP), Itaperuna (RJ) e Espírito Santo (ES). Nesses estados, as centrais funcionam com metodologia semelhante ao modelo carioca: civis fazem o atendimento, garante-se o anonimato e há uma entidade civil gerenciando o projeto em parceria com o setor do executivo (normalmente uma secretaria estadual ou municipal) responsável pela área de segurança.

Em 10 anos de funcionamento, a Central Disque-Denúncia do Rio de Janeiro já registrou mais de 1 milhão de “denúncias”, cujo conteúdo forneceu subsídios para o início ou para a conclusão de diversas investigações e ações policiais.

7. INDICADORES DE CRIMINALIDADE E PLANEJAMENTO EM SEGURANÇA PÚBLICA

A modernização da polícia implica uma mudança gerencial, tecnológica e de qualificação profissional, que deve estar em consonância com a construção de alternativas pacíficas, legais e legítimas para a preservação da ordem pública. Além disso, o processo de planejamento e tomada de decisão sobre alternativas de ação, prioridades e metas devem estar embasadas em informações sistemáticas sobre os índices de criminalidade e violência locais.

Uma das alternativas de gestão da informação no campo da segurança pública tem sido a utilização de análises georeferenciadas, ou seja, as estatísticas são plotadas em um mapa, que indica os “pontos quentes” para a intervenção do poder público. Este monitoramento espacial da criminalidade tem sido desenvolvido em vários estados como Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, muitas vezes em parceria com universidades e centros de pesquisa.

Além da sistematização dos dados, tornar públicas as informações sobre as estatísticas criminais pelas secretarias de segurança pública é outro ponto que fortalece a legitimidade das ações e iniciativas desenvolvidas pelas organizações policiais. A transparência permite o controle social destas atividades, mas também contribui para uma boa imagem pública destas organizações.

8. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Em linhas gerais, os princípios básicos deste modelo de policiamento são:

1. Convivência cotidiana dos policiais com a população nas ruas e em associações de moradores, comerciais, recreativas etc.;
2. Ênfase na resolução de problemas, criminais ou não, a partir de percepções espontâneas das comunidades;
3. Ampliação das fontes de informações, através da confiança conquistada junto ao público, como alternativa ao uso de alcagüetes e mercenários;
4. Atuação preventiva e planejada, mais do que reativa e pontual (embora, obviamente, não se abandonem as funções repressivas);
5. Ênfase no papel mediador e pedagógico da autoridade policial: disseminar o conhecimento da lei; educar para a convivência; “civilizar” demandas excludentes e autoritárias; estimular a co-responsabilidade civil na resolução dos problemas e na preservação da ordem pública;

6. Finalmente, atuação conjunta com outros órgãos prestadores de serviços básicos para resolver problemas de qualidade de vida e modificar condições favoráveis à ambientação do crime e da desordem - como equipamentos urbanos deteriorados, iluminação pública deficiente, assistência social precária, trânsito caótico etc.

9. DESCENTRALIZAÇÃO DO COMANDO

Uma outra iniciativa interessante, desenvolvida em alguns estados brasileiros, é a descentralização gerencial no campo da segurança pública. A primeira medida para a implementação é a reestruturação espacial das unidades de planejamento em áreas menores, mais fáceis de serem gerenciadas. Em seguida, as unidades de polícia militar devem priorizar as estruturas descentralizadas de comando, com o estabelecimento de bases avançadas destacadas em todas as unidades de planejamento, instituindo uma figura de comando intermediário (como um capitão) para administrar, com relativa autonomia, as atividades do destacamento. Trabalhando em regime de cooperação com as delegacias distritais, estas bases avançadas de polícia militar são responsáveis prioritariamente pelas atividades de policiamento propriamente ditas e interlocução com a comunidade local, transferindo o gerenciamento das atividades de caráter mais administrativo para os batalhões centrais.

10. FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL

Devido ao caráter dinâmico de sua profissão, policiais, civis e militares, precisam estar sempre atualizados e bem capacitados, sobretudo em temas cruciais para suas atividades de interlocução com a comunidade local como técnicas de uso comedido da força, uso da arma, abordagem, mediação de conflitos, Direitos Humanos, cultura da paz, dentre outros.

Entretanto, a questão da formação e aperfeiçoamento profissional encontra uma série de limitações de caráter técnico, funcional e cultural. Embora a necessidade de qualificação seja amplamente reconhecida pelas corporações, problemas como a insuficiência de recursos frente à demanda pública por segurança, o que muitas vezes reduz o tempo e a qualidade do treinamento; ou carências de cunho estrutural, como a falta de escolas de formação ou de quadro de instrutores fixos, dificultam bastante a implementação de uma política de qualificação eficiente.

Um outro ponto importante é o descompasso, observado em muitos estados, entre o tipo de formação dos profissionais de segurança e a demanda real do trabalho de polícia junto aos cidadãos, gerado, muitas vezes, por uma certa relutância das instituições em reconhecer certas

“agendas” como de sua competência. Principalmente no que se refere à aproximação desta agenda comunitária ao planejamento de polícia é que as igrejas, ONGs e movimentos sociais encontram seu papel fundamental. É neste sentido que o fortalecimento dos canais de diálogo entre polícia e comunidade mostra-se crucial.

11. MELHORIA DA POLÍCIA - O QUE ESTÁ SENDO FEITO

Há dentro das Polícias Militares, do Brasil e do mundo, oficiais atentos à necessidade de repensar constantemente as instituições policiais a que pertencem. É possível apontar uma série de iniciativas que visam aperfeiçoar o serviço prestado por estas corporações à população, bem como as condições de trabalho de seus membros. Muitos projetos importantes, entretanto, tiveram sua trajetória interrompida em função da descontinuidade política, onde o novo governo tende a privilegiar projetos novos, iniciados no período de sua gestão. Nesse sentido, a pressão e a participação popular tornam-se ainda mais cruciais para a continuidade de projetos que estejam dando certo.

Estas iniciativas são, basicamente, de dois tipos:

- a) Reengenharia organizacional;
- b) Implantação de ferramentas de gestão participativa.

Um exemplo recente desse esforço de valorização da instituição, mapeamento dos problemas e interlocução com a sociedade civil é o Seminário “A Polícia que Queremos”. Esta iniciativa é resultado de extenso trabalho de pesquisa, conduzido pelo Comando Geral e pelo Estado Maior Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ), em regime de cooperação técnica voluntária com a ONG Viva Rio, que durante os últimos 15 meses mapeou os principais problemas e potencialidades positivas da corporação. Como resultado deste projeto, a PMERJ, pela primeira vez em sua história, chama a sociedade civil carioca para a mesa de discussões no Seminário “A Polícia que Queremos”, realizado nos dias 18, 19 e 20 de julho de 2006, onde diversos segmentos poderão cooperar ativamente para a construção de uma polícia melhor. O objetivo deste trabalho é deixar um legado para o próximo comando da Polícia Militar, independente do governo que irá assumir após as eleições. Com esta intenção, a versão completa de “A Polícia Que Queremos” será levada ao conhecimento dos candidatos ao Governo do Estado.

4^a PARTE

POR UMA COMUNIDADE SEGURA

Segundo a Comissão de Segurança Humana da ONU, garantir a segurança humana significa proteger as liberdades vitais. Significa proteger as pessoas expostas a ameaças ou situações críticas, desenvolvendo os seus pontos fortes e procurando realizar as suas aspirações. Significa também criar sistemas que proporcionem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência. A segurança humana liga diferentes tipos de liberdades: a liberdade de viver sem necessidades nem medo e a liberdade de agir em prol dos seus interesses pessoais. Para esse fim, a segurança humana propõe duas estratégias gerais: a proteção e a autonomização. A proteção defende as pessoas dos perigos. Exige um esforço concertado para elaborar normas, processos e instituições que se ocupem sistematicamente das questões de insegurança. A autonomização permite que as pessoas realizem as suas potencialidades e participem plenamente na tomada de decisões. A proteção e a autonomização reforçam-se mutuamente e, na maioria das situações, ambas são necessárias.

A segurança humana complementa a segurança do Estado, promove o desenvolvimento humano e reforça os direitos humanos. Complementa a segurança do Estado concentrando-se nas pessoas e tomando em consideração as inseguranças que não foram consideradas uma ameaça para a segurança do Estado. Ao contemplar este outro tipo de riscos faz com que o desenvolvimento humano vá mais além do conceito de “crescimento em equidade”. O respeito pelos direitos humanos está no cerne da protecção da segurança humana.

1. O CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA (BERNARDO SORJ)

O conceito de segurança humana foi apresentado pela primeira vez em um relatório do PNUD de 1994,¹ embora as bases para sua formulação estivessem há muito presentes no âmbito das Nações Unidas. A Carta da ONU, além de diversos documentos posteriores, menciona a soberania nacional como princípio norteador do sistema internacional, bem como a defesa universal dos direitos humanos a despeito das fronteiras. Em outras palavras, desde sua origem as Nações Unidas reconhecem duas linhas de valores “absolutos” que o sistema internacional deve proteger: a soberania nacional e os direitos humanos individuais.

Atualmente, a defesa do conceito de segurança humana se baseia em particular na nova constelação internacional de atores políticos, posterior à Guerra Fria – em boa parte pelo fato de que hoje a insegurança física é causada mais por conflitos armados internos do que por guerras entre países. Tais conflitos podem ser guerras civis ou disputas mais indefinidas entre quadrilhas armadas ou grupos terroristas, às vezes com apoio direto ou indireto de Estados pouco comprometidos com os direitos humanos.

O conceito de segurança humana é inovador em sua ênfase no cumprimento das leis de defesa dos direitos humanos individuais. Considera-se esta a principal tarefa da ordem internacional, mesmo contra a vontade dos Estados, mencionados como uma das principais fontes de insegurança individual. Todavia, como veremos, apesar de estar centrada nos indivíduos, a segurança humana não pode ser dissociada dos quadros institucionais, em especial dos Estados sob os quais os direitos humanos são (ou não) implementados.

A ênfase em uma visão que não tem por foco exclusivo a soberania das nações promove novas formas de multilateralismo extra-estatal conferindo um papel central aos atores não-governamentais – em especial às ONGs.²

Há diversas concepções de segurança humana na esfera internacional. A versão proposta pela Comissão de Segurança Humana, presidida por Sadako Ogasa e Amartya Sen,³ patrocinada pelo governo japonês, é por demais ampla e imprecisa (“um mundo livre de necessidades e livre de medo”). Buscando incluir no conceito de desenvolvimento humano do PNUD riscos e ameaças à segurança física e ambiental (epidemias, acesso a atendimento médico, pobreza, suprimento de água, crises de desenvolvimento e econômicas, acesso a armas de fogo, violência física e desastres ecológicos), acaba propondo uma visão holística e difusa do que deveria ser uma política nacional ou internacional de segurança ou insegurança.

Concepções de foco mais definido, em especial as apresentadas pelo governo e por pesquisadores do Canadá, atribuem cinco características à segurança humana:⁴

1. É um conceito holístico que abrange todas as variadas fontes de insegurança individual, incluindo as associadas à pobreza e à violência física.

¹ Sobre a história do conceito de segurança humana, ver Charles Philippe David & Jean-François Rioux, “Le concept de Sécurité Humaine”, in Jean-François Rioux (ed.), *La Sécurité Humaine* (Paris: L’Harmattan, 2001).

² Sobre as novas formas de multilateralismo, ver o excelente artigo de Shepard Forman, *New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism* (Center of International Cooperation, 2004).

³ Disponível em <<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>>. Acesso em 21 out. 2005.

⁴ Para uma apresentação atualizada do conceito canadense de segurança humana e seu papel em relações exteriores, ver: Ernie Regehr & Peter Whelan, *Reshaping the Security Envelope: Defense Policy in a Human Security Context* (Ploughshares Working Papers, 4-4, 2004). Mais informações sobre segurança humana em geral, e a concepção canadense em particular, em <www.humansecuritygateway.com>. Acesso em 21 out. 2005.

2. Concentra-se nos direitos humanos dos indivíduos. Na verdade, enfatiza o papel do governo como fonte de insegurança para seus cidadãos.
3. Valoriza a sociedade civil como ator privilegiado, reduzindo assim, de forma implícita, o papel do governo.
4. Procura ter uma perspectiva global.
5. Justifica a intervenção externa da comunidade internacional em países que estejam atravessando crises humanitárias.

2. ORDEM PÚBLICA

A noção jurídica de ordem pública consiste, basicamente, em uma situação de tranquilidade e normalidade assegurada pelo Estado às instituições e aos membros da sociedade, em consonância com as normas legais vigentes. Partindo de uma perspectiva mais dinâmica, a definição de ordem pública pode ser aprendida como um espaço plural de socialização, onde diversos grupos de interesse estão atuando de maneira a fazer valer as suas reivindicações, direitos e deveres. Constitui o locus democrático privilegiado para a manifestação dos conflitos de interesses entre esses diversos grupos, cabendo ao Estado a sua administração satisfatória

3. SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública, como um dos elementos componentes da ordem pública, contribui para essa "situação de tranquilidade" ao mesmo tempo em que se nutre deste equilíbrio, dinâmico e negociado, como condição para a qualidade da prestação de seus serviços.

O objetivo da segurança pública é proteger as pessoas, garantindo-lhes o pleno exercício de seus direitos, como, por exemplo, o direito à vida. Ela também abrange os bens considerados públicos, como uma escola pública ou uma praça, pois através deles a população pode exercer direitos importantes como o direito à educação e ao lazer.

SEGURANÇA HUMANA E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

O QUE FAZER EM NÍVEL LOCAL?

O fenômeno da violência e da criminalidade é extremamente complexo, multifacetado e dinâmico, exigindo uma abordagem integrada, multi-setorial, que envolva a sociedade como um todo na busca de soluções efetivas e sustentáveis. Intervenções que acionem apenas as instituições policiais ou de justiça criminal, desarticuladas, não oferecem resultados duráveis, até porque o campo de ação destas instâncias sobre as possíveis causas do fenômeno é limitado.

Nas discussões nacionais e internacionais sobre Segurança Pública, cresce cada vez mais a importância das cidades. A instância governamental mais próxima dos problemas vividos pelos cidadãos tem papel crucial na implementação de soluções ajustadas aos contextos específicos da comunidade como atuar preventivamente sobre fatores como a degradação ambiental, o desemprego, problemas de saneamento, iluminação pública e falta de opções de lazer, a chamada “prevenção primária”. Desta forma, os governos locais podem ajudar e muito as ações das organizações policiais e trazer benefícios efetivos para a Segurança Pública.

Por outro lado, os efeitos cotidianos da violência e da criminalidade são sentidos, em primeiro lugar, pela comunidade e seus membros, seja sob a forma de eventos concretos, seja através da “sensação de insegurança”. A participação comunitária, portanto, é fundamental para a consolidação de uma verdadeira política pública.

Em que sentido ela é tão fundamental? Primeiro, para que as instituições de segurança pública possam atuar **conhecendo as demandas e problemas concretos** da comunidade. Para uma atuação preventiva, é preciso ouvir os atores locais; segundo, para que a própria comunidade e as outras instituições da prefeitura possam **identificar as causas do crime e da violência** podendo atuar mais diretamente nas ações de prevenção;

Portanto, é fundamental **criar mecanismos eficazes de participação e colaboração da comunidade** no processo de planejamento e execução das políticas públicas de prevenção da violência.

Nesse sentido, as igrejas, organizações religiosas e comunitárias, ONGs e movimentos sociais presentes na localidade podem desempenhar um papel chave na discussão e

implementação de conselhos comunitários a fim de buscar soluções com o Poder Público para a construção de medidas na prevenção da violência.

1. O CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA

A constituição do Conselho Comunitário deve ter como principal objetivo articular a participação da comunidade nos programas de prevenção da violência e criminalidade no nível local e servir como **canal de expressão e participação** dos seus moradores. Nesse sentido, o Conselho Comunitário representa, localmente, a **parceria** da comunidade com o poder público constituído;

Ele deve funcionar como **fórum de discussão e diagnóstico dos problemas comunitários**, como também para definir as estratégias de ação na comunidade. Assim, o Conselho Comunitário tem também um **caráter propositivo**.

1.1 FUNÇÕES DO CONSELHO COMUNITÁRIO

- **Identificar os problemas** de segurança pública e, em geral, todos aqueles que afetam a qualidade de vida dos moradores da comunidade;
- **Formular propostas de conteúdo preventivo** aos problemas identificados, visando encontrar formas de participação e colaboração da comunidade nos programas de prevenção da violência desenvolvidos pelos governos municipal e estadual;
- **Desenvolver campanhas educativas** sobre cultura de paz, resolução de conflitos e prevenção da criminalidade;
- **Influenciar na agenda** de ações de prevenção à violência desenvolvidas pela prefeitura e pelo Estado;
- Servir de **canal de diálogo** entre as autoridades e os moradores da comunidade.

1.2 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO COMUNITÁRIO

■ **Composição:** O Conselho Comunitário deve ser constituído por membros da associação de moradores da comunidade, lideranças locais, igrejas, clubes, comércios, grupos culturais e esportivos, outras associações atuantes, Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal e representante da Prefeitura;

■ **Atuação:** O Conselho Comunitário deverá ser dotado de autonomia e expressividade, para que possa servir efetivamente como centro de acompanhamento das atividades de

prevenção da criminalidade pela comunidade e como mecanismos para melhorar a integração e cooperação da mesma;

■ **Estrutura:** As atividades do **Conselho Comunitário** serão conduzidas através de uma Coordenação, eleita pelos membros do Conselho. É ideal que a Coordenação seja renovada periodicamente.

1.3 FUNÇÕES DA COORDENAÇÃO

- Secretariar todo o trabalho desenvolvido no âmbito do **Conselho Comunitário**;
 - Preparação do ambiente físico e dos meios auxiliares para as reuniões de trabalho do Conselho;
 - Preparação da pauta das reuniões de trabalho do Conselho;
 - Realização de convite a palestrantes e/ou pesquisadores para expor temas relevantes para o Conselho e para a comunidade;
 - Registro das reuniões de trabalho do Conselho através de atas;
 - Encaminhamento das propostas construídas no âmbito do Conselho às autoridades competentes da esfera municipal, estadual ou federal;
 - Acompanhamento das ações propostas junto às autoridades competentes.

1.4 ROTINAS DO CONSELHO COMUNITÁRIO

- Reuniões mensais com os integrantes do Conselho;
- Elaboração de Regimento Interno – competência, subordinação, composição, atribuições, etc.;
- Registro e sistematização do conteúdo das reuniões, através de atas;
- Elaboração de listas de presença e de contatos;
- Criação de estratégias de divulgação e comunicação;
- Levantamento de dados para subsidiar as discussões nas reuniões ou convite a palestrantes para exposição de temas referentes à prevenção da violência;
- Divulgação das pautas com antecedência;
- Elaboração de propostas de encaminhamento.

1.5 ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

- **Passo 1: Identificação do Problema**
 - Levantamento de problemas;
 - Baseado nas percepções dos moradores e nas informações sobre a comunidade;
 - Os integrantes do Conselho devem, consensualmente, definir quais problemas são prioritários;
 - É importante que cada problema identificado seja tratado individualmente, preferencialmente dois problemas por reunião.
- **Passo 2: Definição de Objetivo**
 - Para enfrentar cada problema, pensar apenas um objetivo a ser alcançado;
 - O objetivo deve ser simples, claro e factível;
 - Deve representar um progresso em relação à situação atual. Ex.: Problema: Ausência de coleta regular de lixo. Objetivo: Pressionar a companhia de lixo da cidade a recolher o lixo periodicamente.
- **Passo 3: Definição dos Encaminhamentos**
 - O grupo deve entrar em consenso sobre três encaminhamentos prioritários capazes de levar a comunidade a alcançar o objetivo proposto;
- **Passo 4: Identificação dos órgãos responsáveis**
 - Podem ser um ou mais para cada ação. Ideal que o grupo defina que órgãos ou instituições devem ser acionadas para alcançar o objetivo proposto.
- **Passo 5: Redação do Encaminhamento**
 - Em formato de ofício, endereçado ao chefe do órgão competente, assinado pelo(a) coordenador(a) do Conselho;
 - Estrutura do documento: Breve descrição do problema, apresentação de sugestões de encaminhamento segundo discutido entre os membros do Conselho, solicitação de resolução do problema.
- **Passo 6: Definição de Prazos**
 - Trata-se do prazo que o grupo definiu para que o órgão ao qual o encaminhamento foi dirigido, apresente uma resposta e/ou uma solução;
 - No caso da não obtenção de retorno do órgão responsável, o conselho deverá definir outras instâncias que precisarão ser mobilizadas.
- **Passo 7: Formulação de Indicadores de Monitoramento e Avaliação**

- Que dados podemos utilizar para verificar se o encaminhamento proposto está no seu curso normal (monitoramento) e se está atingindo resultados (avaliação).
- Exemplos de indicadores para medir a eficácia do Conselho:
 - Adesão dos participantes previstos;
 - Presença/frequência regular dos membros nas reuniões;
 - Participação representativa dos diferentes membros da comunidade;
 - Quantidade e periodicidade das reuniões;
 - Melhor conhecimento entre os participantes;
 - Estabelecimento de uma metodologia de trabalho;
 - Articulação/parcerias com as instâncias governamentais;
 - Número de encaminhamentos realizados;
 - Relação entre os encaminhamentos realizados e as respostas/soluções dadas.

2. EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS

A) Comunidade em Natal é exemplo de integração das igrejas contra a violência

A sensível redução da criminalidade na comunidade de Bom Pastor, uma das mais violentas de Natal, é um exemplo de que a participação efetiva da comunidade na segurança pública e, em especial, a interlocução das igrejas entre si e com a polícia, traz resultados rápidos.

O envolvimento comunitário e de organizações religiosas na questão da segurança pública na capital do Rio Grande do Norte começou em 2005, com as campanhas pelo desarmamento e depois pelo “Sim” à proibição da venda de armas de fogo para civis. Graças à articulação de mais de 20 igrejas evangélicas, diversas paróquias católicas, a arquidiocese, ONGs, movimentos e organizações da sociedade civil, 500 armas foram recolhidas em apenas três dias.

Após as campanhas, a articulação entre instituições religiosas e a sociedade civil continuou, agora com foco na tríade justiça, segurança e paz.

Mobilizada, a comunidade de Bom Pastor, de 20 mil habitantes, chegou a reunir 3 mil pessoas numa manifestação denominada de Grito pela Paz. Como consequência, foi criado, na paróquia local, um fórum de segurança pública, formado por diversas instituições, incluindo escolas, igrejas e a polícia. Além disso, foi instaurada a polícia comunitária, que conta com oito policiais treinados em curso especializado. A partir de um diagnóstico feito pela própria comunidade, foi determinado um foco de ação em zonas de risco e onde o tráfico exerce maior influência, resultando numa nítida redução da pressão da violência.

De acordo com Leandro Silva, coordenador do Comitê pelo Desarmamento de Natal e assessor da vice-governadoria do estado, a grande conquista foi a construção de canais de diálogo que não existiam entre instituições que promovem os direitos humanos e a área de segurança pública. “Criou-se uma relação muito interessante, onde as partes buscam, conjuntamente, um modelo de segurança pública que contemple prevenção e articulação comunitária”, observa.

Entre as dificuldades, ele destaca, por parte das igrejas, uma certa resistência à idéia de que sua função não é apenas pregar o evangelho e orar. Mas, segundo Silva, que é evangélico, isso está mudando. “Está aumentando, nas igrejas, a consciência da responsabilidade social e política.

Como diz a Bíblia, são as 'boas obras'", diz. Ele afirma ainda que também está mudando a crença de que evangélicos são anti-católicos e não deveriam participar de ações sociais. "Hoje a integração entre as igrejas é muito boa, especialmente quando o tema em discussão é segurança pública e desarmamento. É o chamado 'ecumenismo de ação' transformado em prática", completa.

Por parte da polícia, ainda se sente, de acordo com Silva, uma mentalidade essencialmente voltada para a repressão. Outro problema é a excessiva rotatividade dos policiais, o que dificulta a adaptação na base, mas ajustes já estão sendo propostos e são recebidos com abertura pelo comando da Polícia.

Um exemplo de ação bem sucedida na Comunidade Bom Pastor é o Proerd – Programa de Resistência às Drogas e à Violência, que traz policiais militares para as turmas de 4ª série das escolas. Nessas visitas, o policial conquista a simpatia dos alunos mostrando-se acessível e lúdico, e assim consegue passar a mensagem de prevenção à violência.

Nesse sentido, Silva destaca o empenho do vice-governador Antonio Jacome, advogado e pastor evangélico, que sistematizou o diálogo entre as igrejas e a Secretaria de Segurança Pública, tornando-o constante e permanente. "O que queremos agora é sedimentar essa rede para ampliar a ação a outras comunidades", afirma Silva.

Para ele, a Caravana Comunidade Segura, que visitará Natal em 28 e 29 de julho, representa uma oportunidade para esta ampliação. "A Caravana será um passo muito importante, porque teremos a oportunidade de fazer uma avaliação do que já foi feito e aprender com organizações como o Viva Rio e o Sou da Paz sobre experiências já realizadas. Isso nos ajudará a traçar rumos tanto para a comunidade Bom Pastor quanto para outras na cidade", avalia.

Fonte:

B) Dança, teatro e xadrez contra a violência em Ribeirão das Neves

Projeto Meninos pela Paz troca o ócio dos adolescentes por atividades culturais e lúdicas

Conhecido pelo alto índice de crimes violentos, o município de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, começa a mudar esse estigma. Num futuro próximo, a cidade poderá se transformar num exemplo de vitória da paz, graças a um projeto dedicado ao resgate de adolescentes em situação de risco e ao apoio às suas famílias.

O projeto Meninos pela Paz supre o tempo ocioso dos jovens – quando eles ficam mais vulneráveis ao crime e às drogas – com atividades lúdicas e aulas variadas, como xadrez, dança, teatro e educação ambiental, de saúde e para o trânsito. A iniciativa é fruto de uma parceria entre a igreja matriz da cidade (Paróquia Nossa Senhora das Neves), a Polícia Militar local (40º Batalhão), a Fundação Guimarães Rosa, as empresas públicas Copasa (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) e Transneves (de Transporte e tráfego) e as secretarias municipais de Saúde, Educação, Esportes e Ação Social. Entre os profissionais atuantes estão enfermeiros, pedagogos e psicólogos.

Iniciado em fevereiro, o projeto já começa a apresentar resultados. De acordo com o cabo-enfermeiro Joselito Rezende Alves, o primeiro semestre foi muito positivo. "Relatos de adolescentes e seus familiares mostram que a violência entre pais e filhos diminuiu. O índice de aprovação na escola aumentou e houve melhoras significativas de comportamento nas escolas e em locais públicos", informa. Ele atribui esse resultado à formação social, espiritual e cidadã oferecida pelo projeto.

Já o trabalho com as famílias é feito por técnicos do Programa de Atenção Integral à Família (Paif). Os especialistas visitam os lares dos adolescentes e conhecem seus pais ou responsáveis. Em alguns casos, estes são encaminhados a empregos, assessoria jurídica ou outras necessidades específicas.

Segundo cabo Joselito, ajustes no projeto Meninos pela Paz serão feitos à medida que problemas forem identificados. Um exemplo do que precisa melhorar é o provimento do transporte para os adolescentes irem até o projeto no turno da tarde, quando o ônibus da Secretaria de Educação não está disponível. Em breve, o projeto oferecerá também aulas de vôlei e natação – atividades sugeridas pelos próprios meninos e meninas, nas reuniões com seus instrutores voluntários. “O importante é que eles tenham mais tempo perto de quem traz cultura. A violência se afasta se não encontra oportunidade”, conclui.

A polícia com os jovens, não contra eles

Cabo Joselito faz parte de um grupo de policiais promotores da filosofia e da prática do policiamento comunitário na cidade. A maior integração dos jovens com a PM é outro ponto positivo destacado por ele: “Os jovens estão percebendo que a polícia está com eles, e não contra eles. Hoje notamos mais confiança mútua entre a polícia e a comunidade.”

Apesar do movimento em defesa da polícia comunitária, cabo Joselito ainda sente resistência à idéia na corporação. “As polícias comunitária e repressiva não vivem uma sem a outra, mas é preciso haver mais da comunitária, e hoje o que se vê é o inverso”, afirma.

Fonte:

C) Aliança pela paz

Um dos municípios mais violentos da região metropolitana de Fortaleza (capital do Estado do Ceará), Maracanaú apostou no apoio dos moradores e na presença maior do poder público no dia-a-dia da população como estratégias para reduzir os índices de criminalidade. Em apenas um ano, o número de homicídios foi reduzido pela metade.

Há cerca de um ano, foi formado um grupo para assessorar a Prefeitura no desenvolvimento de políticas de segurança. Num levantamento sobre os casos de violência, os integrantes do grupo constataram a ocorrência de dois assassinatos por semana. Eles verificaram ainda que os locais mais violentos são aqueles onde o poder público está mais ausente. “Os agentes do poder público estão divorciados das necessidades cotidianas da população”, afirma o antropólogo Antônio Mourão, coordenador do grupo.

O estudo serviu de base para que a administração municipal adotasse as medidas de enfrentamento à violência. A Prefeitura melhorou a iluminação das ruas, aumentou o policiamento e reforçou a segurança nas escolas e unidades de saúde. “Quando os bandidos sabem que há um carro da polícia fazendo patrulhamento, eles ficam amedrontados”, ressalta Mourão.

A Prefeitura também mobilizou os líderes comunitários para que se engajassem na defesa da paz. A população tem, por exemplo, ajudado na fiscalização dos estabelecimentos comerciais que vendem bebidas alcoólicas para adolescentes com menos de 18 anos. “Sem a participação dos moradores, não há possibilidade de resolvermos o problema da violência. Ao mesmo tempo em que são os grandes beneficiários, eles são o caminho para a paz”, diz o coordenador do grupo de estudos.

Em maio, surgiu um fórum para discutir o problema da violência. A cada dois meses, moradores e administradores públicos se encontram para discutir saídas de enfrentamento da criminalidade.

O trabalho implantado em Maracanaú tem surgido efeito. Entre dezembro de 2005 e março deste ano, foram registrados, em média, um homicídio por semana. O número ainda é alto, mas representa uma redução de 50% em um intervalo de um ano. Com isso, a cidade, que tem 200 mil habitantes, fica mais próxima de atingir o número aceito pela Organização das Nações Unidas (ONU), que é de 20 mortes por ano para cada grupo de 100 mil habitantes.

Fonte: **Adital** - 10.07.06 – **BRASIL** -

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ADORNO, Sérgio. *Exclusão socioeconômica e violência urbana*. In Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº8, jul/dez 2002, p 84-135.
- ALVITO, Marcos – As cores de Acari: uma favela carioca. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- BAYLEY, David H. - Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. (Polícia e Sociedade; nº1)
- BEZERRA, Marcos Otávio. Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro, ANPOCS, ed Relume Dumará, 1995.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Ed Saraiva, 1997.
- BRETAS, Marcos Luiz. A Polícia carioca no Império. In Revista Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 22, 1998, p. 219-234.
- BUCKLEY, Walter. A sociologia e a moderna teoria dos sistemas. São Paulo, Cultrix, editora da USP, 1971.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio – Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. Edusp, São Paulo, 2000.
- CARDIA, Nancy – *O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos*. In Tempo Social; ver. Sociol. USP, São Paulo, 9 (1): 249-265, maio de 1997.
- CARUSO, Haydée. Das práticas e dos seus saberes: a construção do fazer policial entre as praças da PMERJ. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 2004.
- CORTES, Vanessa de Amorim – Espaço urbano e segurança pública: entre o público, o privado e o particular. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 2005.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 10ªed. – São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro)
- GAROTINHO, Anthony et al. Brasil segurança máxima. Rio de Janeiro, ed Hama, 2002.
- HOLLOWAY, Thomas. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro, ed. FGV, 1997.
- KANT de LIMA, Roberto – *“Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público”*. In: GOMES, L.G., BARBOSA, L., DRUMMOND, J.A (org.). O Brasil não é para principiantes. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p.105-123.
- KANT de LIMA, Roberto, AMORIM, Maria Stella, BURGOS, Marcelo. Juízados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil: ensaios interdisciplinares. Ed. Intertexto, Niterói, 2003

- KANT de LIMA, Roberto, AMORIM, Maria Stella, BURGOS, Marcelo. Os juizados especiais no sistema judiciário criminal brasileiro: controvérsias, avaliações e projeções. IN Revista Brasileira de Ciências Criminais, IBCCRIM/Editora Revista dos Tribunais, n° 40, out/dez. 2002, p.255-81.
- KANT de LIMA, Roberto. A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro, ed Forense, 2ª edição, 1995.
- LEMGRUBER, Julita, MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignácio – Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Editora Record, Rio de Janeiro, 2003.
- MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar editores, 19-?
- MISSE, Michel. *Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil*. In Violência e Participação Política no Rio de Janeiro, Série Estudos, IUPERJ, n°91, agosto de 1995, p.23-39.
- MORAES, Luciane Patrício Braga. Disque- Denúncia: a arma do cidadão: Um estudo sobre os processos de construção da verdade a partir das experiências da Central Disque-Denúncia do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 2006.
- MUNIZ, Jacqueline (coordenação). Relatório – Perfil do Efetivo ativo da Polícia Militar. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadoria de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania da Secretaria de Estado de Segurança Pública, Núcleo de Pesquisa e Análise Criminal (Com base no arquivo existente na PMERJ em Novembro de 2002).
- MUNIZ, Jacqueline e SOARES, Bárbara Musumeci – Mapeamento da vitimização de policiais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, Unesco, julho de 1998.
- MUNIZ, Jacqueline e ZACCHI, José Marcelo. *Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressiva, Democrática e Efetiva de Segurança Pública no Brasil*. Textos PROSUR / Segurança Cidadã, junho de 2004.
- MUNIZ, Jacqueline. A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras. In Security and Defense Studies Review . Vol. 1, Winter 2001, 1997.
- MUNIZ, Jacqueline. Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. IUPERJ, tese de doutorado, 1999.
- MUNIZ, Jacqueline. Vitimização de Policiais Militares no Rio de Janeiro: Breves Considerações Exploratórias. Dezembro de 2004.
- SOARES, Luiz Eduardo. Entrevista ao Instituto Sou da Paz.
- SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. In: *Revista Estudos Avançados* 20 (56) 2006.