



**comunidade
segura**

Redes de idéias e práticas em
Segurança **Cidadã**

inter **CÂMBIO**

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.



A **Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina** promove a troca e disseminação de conhecimento entre atores latino-americanos da área de segurança pública, com o objetivo de incentivar a sua participação nos processos locais de reforma policial.

Os artigos a seguir foram publicados na edição de Maio de 2009, Nº. 9, Ano 2 de "**InterCÂMBIO**" e estão disponíveis no site da Rede: <http://policiaesociedade.comunidadessegura.org>

Compartilhe conosco suas propostas e comentários sobre a Rede. Colabore escrevendo para: policiaesociedade@comunidadessegura.org

Observatórios da segurança cidadã: um passo no caminho para a supervisão civil

Ernesto Cárdenas Villarello¹

AS CIRCUNSTÂNCIAS

Em cada pesquisa de percepção ou vitimização, os mexicanos têm ratificado, uma e outra vez, a enorme brecha existente entre suas expectativas sobre sua segurança e o contraste dramático com o desempenho cotidiano de uma polícia que não acaba de se reconfigurar, apesar de todos os esforços reais e virtuais empenhados pelas autoridades para tal fim, nos últimos 15 anos.

Em cada pesquisa de percepção ou vitimização, os mexicanos têm ratificado, uma e outra vez, o contraste dramático entre suas expectativas sobre sua segurança e o desempenho cotidiano de uma polícia que não acaba de se reconfigurar, apesar de todos os esforços reais e virtuais empenhados pelas autoridades para tal fim, nos últimos 15 anos.

Tal brecha é transitada pelo cidadão comum com rapidez, de um ambiente cheio de indiferença para um terreno onde prevalece a desconfiança "estrutural" nos aparelhos policiais, de procuração e administração de justiça; desconfiança essa que se reproduz com demasiada freqüência, produto de sua péssima experiência ao entrar em contato com toda classe de atores do sistema de segurança, em particular com aqueles que pela natureza de suas funções, acusam necessariamente uma maior freqüência: os policiais ostensivos.

¹O autor é pesquisador e coordenador de projetos de reforma policial no Instituto para a Segurança e a Democracia, A.C. www.insyde.org.mx



**comunidade
segura**

Redes de idéias e práticas em
Segurança **Cidadã**

inter **CÂMBIO**

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

Abundam os exemplos. Um tipo freqüente de contato policial-cidadão, principalmente relacionado com faltas administrativas ou de trânsito, se traduz em atos ilegais, onde o suposto acordo entre as partes está fundado em uma situação totalmente coercitiva, onde o umbral de abuso, a prepotência ou o uso excessivo da força está sempre por perto. Situações desse tipo têm provocado desde lesões leves e graves que resultam em incapacidade permanente, incluídos abusos corporais em homens, mulheres e jovens de todo tipo, até roubos e homicídios.

O saldo é pago, naturalmente, pelo cidadão, mas também por uma deteriorada cultura da legalidade que descansa, aparentemente, na capa mais simples, representada pelas faltas administrativas ou de regulamento. Ainda assim, institucionalmente, a polícia mexicana não encontra o modo de tornar efetivas as bases normativas, procedimentais ou regulatórias adequadas. Este tipo de prática é o abono para uma terra fértil onde crescem, por exemplo, os acidentes de trânsito, até se converterem na primeira causa de morte entre jovens.

Ainda que, em alguns casos, operem sistemas de supervisão polícia-polícia, procedimentos de controle, áreas de investigação de assuntos internos, repartições de recepção de queixas e órgãos especializados para determinar e aplicar sanções disciplinares, os níveis de corrupção subsistem e parecem ser uma fonte de ingresso ilegal bem organizada, cotidiana, caracterizada por sua opacidade e coerção entre seus membros, que operam com completa impunidade dentro de algumas estruturas operacionais das polícias, as quais têm sido denunciadas por eles mesmos e aceitas por seus altos comandos, com promessas públicas de atacá-la. No entanto, o problema continua e os cidadãos o sofrem todos os dias.

Ainda mais oculto é o tipo de “contato” da polícia com outros segmentos da população, quer dizer, aqueles cujo meio de operação é a rua. Viciados, distribuidores, toda classe de criminosos comuns, gangues, assaltantes de ônibus, roubo especializado de peças de carro, as redes de prostituição e, naturalmente, a criminalidade organizada, onde o seqüestro, o tráfico, o roubo de carros, o comércio à varejo de mercadorias ilegais de todo tipo, incluindo armas, desenvolve uma ampla rede de corrupção que se expande por toda área urbana, principalmente, nas grandes cidades, de mais de um milhão de habitantes, cujas conexões percorrem não apenas as estruturas do sistema de segurança, procuração e administração de justiça.

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

Realmente a boa notícia é que hoje, como nunca antes na história recente do México, a sociedade, as organizações civis e, de alguma forma, os organismos de direitos humanos dispõem de maior informação. A má notícia é que a mesma não provém, de forma precisa e confiável, de fonte oficial, mas, em parte, é gerada pelas organizações da sociedade civil através da denúncia cidadã recebida e investigada de forma independente com o apoio de fundações externas. E aqui o papel e o crescimento de organizações da sociedade civil especializadas em defesa dos direitos humanos (de toda classe) desempenham um papel estratégico, tendo a maioria delas um funcionamento adequado e transparente.

Sem dúvida, a polícia no México tem estes problemas e outros mais. Contudo, isso não significa que toda a instituição esteja controlada ou penetrada pela criminalidade. Afortunadamente, existem exemplos de polícias que, durante os últimos seis anos, têm empreendido processos de reforma contra a corrente e cujas experiências representam uma nova leitura do papel e da função policial na democracia: a polícia estadual de Querétaro, a municipal de Chihuahua, Chih e a polícia municipal de Nezahualcóyotl, Estado do México, são alguns exemplos. Entre as polícias *ministeriais*² dos estados ainda não encontramos um bom exemplo.

O QUADRO LEGAL DE ACTUAÇÃO

No México, existe um quadro legal que garante a transparência e o acesso à informação pública governamental com uma Lei Federal e leis em cada um dos estados. Funciona também uma Comissão Nacional dos Direitos Humanos –ainda que sob sérias críticas- cuja operacionalidade se estende, de igual forma, em cada um dos estados. Existem, por lei, órgãos internos de controle de toda a Administração Pública Federal e órgãos de controle interno nas dependências da administração pública da cada Entidade Federativa e Auditorias Internas nos municípios, que dependem dos presidentes municipais. Além disso, existe uma legislação que fomenta, organiza e certamente “controla”, a não ser por umas poucas exceções, a participação cidadã através de Conselhos Cidadãos para cada setor da administração pública, por exemplo, saúde, educação e, naturalmente, segurança pública. A partir de janeiro de 2009 também foi aprovada uma nova Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, onde, dentre outros aspectos, fomenta a participação da sociedade civil em várias fases da administração e controle. Apesar disso tudo e de outras coisas mais, a coisa ainda não se move como muitos gostariam.

² Trata-se da Polícia com funções investigativas. N.T.



**comunidade
segura**

Redes de idéias e práticas em
Segurança **Cidadã**

inter **CÂMBIO**

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

É de domínio público que o governo federal tem se avocado a uma luta contra o tráfico de drogas e que tem se esforçado por formalizar um processo de unificação das polícias federais que, na prática, já funciona. É importante lembrar que o principal desenvolvimento tecnológico em matéria de informação criminal conhecido como “Plataforma México” começa a ser retomado, como modelo, por alguns países da região. Tal plataforma permite o acesso a uma grande quantidade de informação que está sendo utilizada –conforme foi informado- em estratégias de inteligência.

Também as autoridades estão se esforçando em demonstrar o impacto de suas ações em quantidade de pessoas detidas, toneladas confiscadas, cultivos destruídos, veículos, milhões de dólares; casos de seqüestro resolvidos e seqüestradores presos, etc., sendo todas elas carentes de uma análise comparada. Também nada é informado sobre homicídios, seja por execução devido a uma suposta participação em ilícitos relacionados com o crime organizado ou por confronto com as forças policiais ou militares. Nem existem também cifras oficiais dos policiais ou membros das forças armadas assassinados por uma ou outra causa. Aquilo que se conhece são as duvidosas cifras produto do acompanhamento que alguns jornais registram diariamente.

Há anos as organizações civis têm empreendido processos para estimar cifras próximas à realidade do crime no México. As cifras oficiais que oferecem, por exemplo, os anuários de estatísticas judiciárias do Instituto Nacional de Geografia e Estatística (INEGI), os relatórios de estatísticas das Secretarias de Segurança Pública Federal e dos Estados e do organismo Técnico do Sistema Nacional de Segurança Pública (Secretariado Executivo do Sistema Nacional de Segurança Pública – SESNSP) não são confiáveis. Oficialmente é reconhecida a existência de uma cifra oculta aproximada de 85% e organismos independentes calculam, a cada ano, uma percentagem em oito ou dez pontos adicionais por crime ou total.

Para as autoridades policiais, para o executivo federal, para os estados, para as comissões de segurança pública das Câmeras de Senadores e Deputados, para toda classe de operadores do sistema de segurança, procuração e administração de justiça, para o cidadão comum e para a sociedade civil, está claro que existem graves problemas de corrupção no interior das corporações policiais; que o Ministério Público continua sendo o principal filtro para o acesso à Justiça (por exemplo, o uso excessivo da prisão preventiva é matéria principal da atual reforma do sistema de justiça penal no México); que a polícia não responde a nenhum indicador internacional de

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

profissionalização; que seus níveis de desenvolvimento organizacional, de planejamento, supervisão e controle, bem como normativo e regulamentar e de respeito aos direitos humanos dos próprios policiais e do cidadão, ainda que possam existir com desenhos de qualidade no quadro jurídico, no fundo não funcionam ou funcionam com sérias deficiências e escassa cobertura territorial. Além disso, não se conta com informação confiável, já há muitos anos.

Neste contexto, a criação de um Observatório Cidadão de Segurança no México nasce do Acordo Nacional pela Segurança, a Justiça e a Legalidade, assinado por todos os poderes, seus órgãos, dependências, lideranças sindicais e sociedade civil organizada, no dia 21 de agosto de 2008, como uma resposta ao incremento da incidência da criminalidade, principalmente do seqüestro e das execuções associadas a esse crime, bem como ao clima de violência gerado pelas execuções do tráfico de drogas que, na época, alcançava níveis extraordinários e que, atualmente, alguns têm sido superados, por exemplo, os justicamentos.

Dentre os compromissos –com prazo de 100 dias- submetidos à demissão dos funcionários caso não fossem cumpridos, consta a criação de um observatório da segurança. Passados nove meses daquela memorável reunião, ainda nada tem sido feito, também não tem havido demissões. Em abril (2009), a Secretaria de Segurança Pública Federal lançou, nos meios de comunicação, através de inserção em meia plana por única vez e em sua capa, uma chamada para que a sociedade civil organizara observatórios cidadãos de segurança, remetendo os interessados para acudir às repartições regionais da PFP para receber maiores informações. Até hoje são desconhecidos os resultados. A sociedade civil organizada, interlocutor principal daquele acordo, por sua vez, realiza esforços no mesmo sentido. Até o mês de abril de 2009, essa proposta também não é conhecida.

Naturalmente, não existe uma legislação que regule a criação de observatórios de segurança, muito menos instâncias de supervisão civil, semelhantes ao modelo(s) anglo-saxão. O que existe são as disposições legais onde a sociedade civil é convidada para participar em processos de avaliação das políticas públicas de segurança que estabelece a Lei Federal de Segurança Pública. Sendo esta disposição interpretada como um direito, a mesma possibilita formalizar mecanismos de participação cidadã sob um novo enfoque, diferente do tradicional. O desafio da sociedade civil para poder exercê-lo implica na capacidade de gerar propostas e de organização. Contudo, a

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

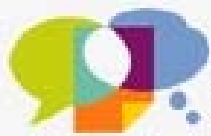
oportunidade, ao menos nestes seis anos, é o acordo de referência assinado pelo Executivo Federal para criar o Observatório de Segurança.

OS DESAFIOS DO OBSERVATÓRIO DA SEGURANÇA

O desafio da sociedade civil é imenso. O observatório deveria dar prosseguimento, em primeiro lugar, aos acordos obtidos pelas instâncias compromissadas no Acordo Nacional. Em termos técnicos, isso significa um trabalho de monitoramento, aceitando as informações oferecidas pelas autoridades na prática e em seus próprios termos. Naturalmente, uma posição assim é inaceitável. É necessário propor um sistema diferente de acompanhamento, desde o ponto de vista da informação criminal (e orçamentária) que interesse, agregando as implicações precisas no âmbito da política pública em matéria de segurança pública.

Na área técnica, o principal desafio do Observatório é a inexistência de bases de dados confiáveis (em muitos casos inexistentes) que proporcionem, a um Observatório nacional e, em tal caso, Estadual, uma tabela de controle estratégica. No México, existem dois processos para criar observatórios: o oficial, sustentado na chamada da SSP mencionada acima, e o processo impulsionado pela sociedade civil, ambos nos seus inícios. É impossível determinar nestes momentos se existirão possibilidades de convergência ou complementaridade. Esperamos que sim. O fato é que conhecemos que a SSP dispõe de uma quantidade de informação que deverá ser utilizada pelo Observatório Cidadão.

Um observatório cidadão dentro da tradição latino-americana mais desenvolvida e bem sucedida, principalmente na Colômbia, é definido como um espaço interdisciplinar e inter-setorial onde é capturada e analisada a informação, cuja principal característica é a de ser confiável. Os assuntos são, naturalmente, violência e crimes. O objetivo é propor melhoras nos sistemas de segurança cidadã, fazendo uso de indicadores e desenhando programas preventivos ou de intervenção em um amplo horizonte, seja no interior ou no exterior da instituição de segurança. O enfoque indiscutível é aquele cidadão, democrático e participativo, em aliança e compromisso com as autoridades. De outra forma, seria impossível avançar em políticas de segurança cidadã.



**comunidade
segura**

Redes de idéias e práticas em
Segurança **Cidadã**

inter **CÂMBIO**

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

No México, aspira-se, sem dúvida, a um modelo de Observatório confiável, propositivo e com real e efetiva incidência nas políticas públicas. As condições para sua criação e consolidação dependem da correlação de forças, da capacidade de organização da sociedade civil e, nesta conjuntura, da abertura das autoridades. Um exemplo do primeiro obstáculo que deve ser vencido pode referir à informação relacionada com a vitimização e seu indicador na incidência criminosa.

Para o caso da informação sobre a incidência criminosa, o número de homicídios e de roubo de automóveis são, ao menos no México, os dois únicos dados relativamente confiáveis. Por um lado, porque um corpo não pode ser ignorado, existindo, necessariamente, um registro, com exceção das execuções ilegais que, aliás, não são classificadas como homicídios. Por outro lado, o roubo de automóveis, porque a maioria das vezes existe denúncia e um requerimento das companhias de seguro.

Nestas circunstâncias, para o resto dos crimes, a alternativa é considerar as bases de dados das pesquisas de opinião e de vitimização, que, no México, têm tido um considerável avanço metodológico e histórico, principalmente, por parte de um organismo líder na matéria, o ICESI. Alguns especialistas diriam que é necessário considerar as cifras oficiais, ainda quando é reconhecida uma cifra oculta de 85%. Outros exigiriam a construção de bases e dados confiáveis, processo que, possivelmente, tomaria os seguintes 10 anos, ainda que nunca seja tarde demais para começar. O problema se reduz a uma questão da fonte e a uma cuidadosa aplicação de métodos de análise quantitativa, fundamentalmente baseados na inferência estatística e métodos econométricos. Por tal motivo, em relação à vitimização e à sua incidência não há muitas opções, nem material para o observatório de segurança. A questão é que o indicador deve ser preciso e selecionado para construir índices relativamente complexos e confiáveis. No caso de outros crimes, como o seqüestro, os crimes sexuais, lesões, roubo, crimes patrimoniais, a alternativa é propor o desenho de novos sistemas de captura e construção de bases de dados (ao longo prazo) ou a implementação de mecanismos de auditoria das mesmas com a finalidade de verificar a certeza do dado oficial, considerando que este tipo de auditoria nunca vai substituir o dado da cifra oculta que resulta dos métodos de inferência.



**comunidade
segura**

Redes de idéias e práticas em
Segurança **Cidadã**

inter **CÂMBIO**

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

No caso das estatísticas judiciais, o problema é exatamente o mesmo. Não se conta com dados confiáveis, as averiguações prévias denunciadas em andamento, aquelas arquivadas ou aquelas concluídas, não refletem a incidência nem muito menos a eficiência dos Ministérios Públicos. No caso das sentenças, freqüentemente é difícil determinar se as mesmas foram absolvições ou condenações; além disso, representam de 2 a 3 % das averiguações prévias e apenas correspondem a varas de primeira instância. Também não se sabe quantos foram apeladas. E, muito menos, é possível saber sobre o cumprimento das características do devido processo. Para conseguir isso seria necessário um verdadeiro exército de auditores judiciais.

Na área orçamentária, apenas o nível federal apresenta, anualmente, informação do tesouro público que permite conhecer em que é gasto o recurso fiscal. Em nível estadual, é freqüente encontrar, nos *sites* dos governos dos estados, informação demasiadamente agregada ou, então, falta total de informação sobre o exercício orçamentário. Em nível municipal, já é quase impossível. Sem dúvida, para o Observatório da Segurança, encontrar estas falhas nos sistemas de informação criminosa e orçamentária também representa uma descoberta que abrirá a oportunidade de propor mecanismos eficientes –esperamos- de melhoria no menor tempo possível.

Na área policial, a situação é crítica. Têm sido realizadas pesquisas, estudos de caso, processos de intervenção de instituições policiais por parte de organismos não governamentais, para atuar em favor da melhoria e avançar através de informação, ação e estudo, em processos de reforma policial e prestação de contas. A experiência dá conta de casos bem sucedidos, mas isso não significa um avanço estatisticamente significativo.

São conhecidos muitos problemas que sofrem as polícias do México e com freqüência são comprovadas hipóteses e são desenvolvidos projetos piloto que ajudam a confirmar se o caminho escolhido é o correto. No entanto, um Observatório Cidadão, além de contar com todo esse conhecimento e experiência, precisa monitorar de perto o desempenho policial. Poderia se dizer que a pesquisa com a sociedade civil é uma opção, mas não é assim: no máximo, pode se confirmar que não respondem às perguntas, ou bem que não falam a verdade, por duas razões fundamentais. Por um lado, porque não contam nem com os mais básicos registros de sua atuação e, por outro, porque protegem interesses particulares. Em tal caso, as técnicas de pesquisa social

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

aplicáveis remetem, necessariamente, às conclusões que têm sido mencionadas sobre seu desempenho.

ALGUMAS PERGUNTAS CHAVE

Quatro ou cinco perguntas básicas poderiam ser feitas por um Observatório nestas circunstâncias: o que faz a polícia pela segurança do cidadão e como pode ser demonstrado? Como aplica a força e quanto protege os direitos humanos em seus contatos com cidadãos e supostos criminosos? Quais são os principais resultados de sua atuação? É ela realmente eficiente? Quais são as queixas da cidadania em relação ao desempenho policial? Como atua o comando policial e quais são as conseqüências quanto às medidas corretivas ou disciplinares na polícia? Outro bloco de dúvidas cidadãs que poderiam ser resolvidas seria: quais são as características físicas, educativas e organizativas da polícia? Está ela, ou não, bem equipada para cumprir com eficiência a função de fornecer segurança cidadã? O quanto a polícia é capacitada e profissional? O quanto a polícia é confiável? De forma geral, a polícia está melhorando, piorando ou está igual? Quais são os indicadores chave que podem nos deixar em alerta?

Sem dúvida, existe esta informação. O Secretariado Executivo do Sistema Nacional de Segurança Pública (SESNSP) tem passado os últimos dez anos construindo bases de dados sobre isto e elaborando indicadores com base em informação bruta. Em algumas ocasiões, sai publicamente através de depoimentos produto da pressão cidadã, em conferências de seus titulares ou em depoimentos dos mesmos na imprensa. No entanto, se a informação sobre indicadores que permitam responder aquelas e outras perguntas é procurada nos *sites* de todas as repartições federais ou estaduais, incluindo o SESNSP, nada é praticamente encontrado. Se a mesma é solicitada por meio do Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), a resposta será que se trata de informação confidencial que coloca em risco a instituição diante da criminalidade organizada, ou bem que é totalmente contraditória e inconsistente. A única opção, em nível nacional, é a informação que, atualmente, está construindo a SSP Federal, através do sistema Plataforma México.

Um dos seus instrumentos extraordinariamente valiosos é o “relatório único” que é uma versão de um comunicado de novidades que já é homogêneo para todas as polícias ostensivas estaduais e que será usado nos próximos anos (ou meses) nos municípios que tenham polícia. Se a SSP

Boletim informativo da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.

Federal concorda com fornecer informação consolidada em nível nacional, derivada desse relatório de atuação, homologado e diário, a informação sistematizada de certas variáveis do desempenho policial, em um princípio simples e descritivas, com certeza não responderá todas as perguntas, mas significará um avanço extraordinário.

Por outro lado, um organismo denominado Centro Nacional de Controle e Avaliação de Confiança realiza testes de confiança nas polícias federais e estaduais e avança para as municipais. Apesar de que sua efetividade esteja em processo de consolidação ou apresente sérias dúvidas, a informação já disponível também é um insumo de extraordinário valor para o Observatório da Segurança no México.

CONCLUSÃO PRELIMINAR

O panorama sem dúvida é um desafio. Construir um Observatório Cidadão da Segurança significa muito trabalho de comparação com as experiências internacionais. A fundamentação do marco conceitual também é estratégica. Contudo, as possibilidades reais de desenvolvê-lo, considerando as circunstâncias particulares de cada país, devem ser analisadas com precisão.

Estas notas pretendem iniciar essa análise detalhada no nível da factibilidade de um projeto que começa a ser construído no México. O futuro no qual apostamos é construir um observatório do crime confiável e, sobretudo, com capacidade de incidir nas políticas públicas. Alcançar esse objetivo supõe colocar em jogo capacidades técnicas, mas, sobretudo, capacidade política de gestão em uma sociedade civil com limitações, em circunstâncias de exacerbação da violência, mas orientados por um princípio construtivo de intercâmbios positivos com a autoridade responsável da segurança no México. Essa é a responsabilidade da sociedade civil, segundo nossa opinião.

Abril 23, 2009.