

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 1

Edição 1

2007



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Comitê Editorial:

Paulo de Mesquita Neto e Renato Sérgio de Lima

Conselho Editorial:

Elizabeth R. Leeds (New York University)

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

Chris Stone (Harvard University)

Fiona Macaulay (University of Bradford)

Luiz Henrique Proença Soares (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – USP)

Revisão de textos: Laura Penna (Oficina Editorial)

Revisão Geral: Adriana Taets (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

Ilustrador: Vicente Mendonça

Produção Editorial: URBANIA · **Tiragem:** 600 exemplares

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

Gráfica: Bartira

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

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

Sumário

	Apresentação	5
Artigos	Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública	6
	<i>Arthur Costa e Bruno C. Grossi</i>	
	Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil	22
	<i>Paula Poncioni</i>	
	Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil	32
	<i>Marcos Rolim</i>	
	Forças armadas e policiamento	48
	<i>Jacqueline de Oliveira Muniz e Domício Proença Júnior</i>	
	A política carcerária e a segurança pública	64
	<i>Paulo Sette Câmara</i>	
	De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo	72
	<i>Fernando Salla</i>	
	Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos	92
	<i>Renato Perrenoud</i>	
	Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros	102
	<i>Carolina de Mattos Ricardo e Haydee G. C. Caruso</i>	
Entrevistas	Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime	120
	<i>David Bailey entrevistado por Elizabeth Leeds</i>	
	A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública	130
	<i>Eugenio Raúl Zaffaroni entrevistado por Julita Lemgruber</i>	
Resenha	Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad. Por David H. Bayley	140
	<i>Thaís Battibugli</i>	
Abstract/Resumen	142
Regras de publicação	150

REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

A Revista Brasileira de Segurança Pública – RBSP é uma revista de caráter técnico e acadêmico dedicada à promoção e à disseminação da produção nacional e internacional sobre polícias e políticas democráticas de segurança pública.

Entre os seus objetivos, a Revista Brasileira de Segurança Pública busca debater os principais temas da sua área e, inclusive, busca fomentar a produção acadêmica dos policiais brasileiros e dos demais profissionais de segurança pública do país. Desse modo, o Comitê Editorial da RBSP fará esforços para que em todos os números da Revista sejam publicados textos desses profissionais.

A RBSP aceita contribuições inéditas, enquadradas nas normas e ou formatos de publicação enunciados ao final da publicação, que serão analisadas pelo sistema de *blind review* (análise dos textos sem a identificação dos autores) por pareceristas convidados.

Como linha editorial, cuja responsabilidade será do Comitê e do Conselho Editoriais, todos os textos, artigos e pesquisas que porventura sejam publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública não poderão estar em desacordo com os princípios e focos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a saber:

- O Fórum Brasileiro de Segurança Pública considera os princípios de democracia, legalidade e direitos humanos como requisitos de meios e fins de políticas de segurança pública;
- O Fórum procura dar visibilidade a experiências norteadas por um conjunto de valores para o bom policiamento e provimento da segurança pública: proatividade, eficiência técnica e gerencial, gestão por resultados, qualificação e valorização profissional, transparência, correção ética e uso adequado da força, abertura à participação e ao controle da sociedade.

Assim, nesse primeiro número, procurou-se contemplar alguns temas centrais da agenda de segurança pública no Brasil e, para tanto, podemos contar com a colaboração de autores das mais diferentes profissões e regiões do país. ✎

Boa Leitura!

Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública

Arthur Costa e Bruno C. Grossi

Arthur Costa é Doutor em Sociologia e professor da Universidade de Brasília. ✉ arthur@unb.br

Bruno C. Grossi é economista, especialista em Orçamento e Políticas Públicas e Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. ✉ bruno.souza@planejamento.gov.br

Resumo

A criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) no ano 2000 foi um passo importante para o fomento da cooperação intergovernamental na segurança pública. Apesar desse importante incentivo, o Governo Federal mostra-se relutante em assumir um papel mais relevante na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública. Este artigo analisa os sistemas policiais e as políticas de segurança pública nos estados federais e, a seguir, apresenta os resultados de um estudo do FNSP e das relações entre o Governo Federal e os governos estaduais na área da segurança pública no Brasil.

Palavras-Chave

Federalismo, Polícia, Segurança Pública, Cooperação Intergovernamental, Brasil.

No Brasil, até a década de 1990, questões relativas à segurança pública eram tratadas essencialmente como responsabilidade dos governadores de estados. É bem verdade que a maior parte do trabalho de polícia é realizada pelas polícias estaduais civil e militar. Entretanto, o tema não é tão estadual quanto parece, uma vez que o exercício e a divisão do trabalho de polícia são disciplinados pela Constituição Federal. Além disso, a atividade policial também é condicionada pelo direito penal e processual penal, assuntos de competência exclusiva da União.

Em função do crescimento da violência urbana nos últimos anos, essa percepção vem mudando. Em março de 2002, uma pesquisa nacional realizada pelo Instituto Data Folha verificou que a segurança pública era a segunda principal preocupação do eleitorado brasileiro (21%), atrás apenas do desemprego. A mesma pesquisa apontou que, para o eleitorado, os governos municipais (27%), estaduais (30%) e federal (32%) eram igualmente responsáveis pela segurança dos cidadãos. Nesse sentido, cobram-se maiores investimentos em segurança pública, reformas nas estruturas das polícias e implantação de políticas públicas mais eficientes. Com relação ao Governo Federal, espera-se uma maior participação na gestão da segurança pública.

Apesar disso, os governos federais, quando não relutantes, têm encontrado dificuldades para ampliar seu papel na área da seguran-

ça pública. Assim, mesmo tarefas prioritárias, como a centralização de dados e informações relacionadas à criminalidade, têm se mostrado até agora insatisfatórias. No Brasil, por problemas de controle das operações policiais, têm sido raras as iniciativas de cooperação entre órgãos e agências federais, estaduais e municipais, bem como entre os estados e municípios. Pode-se dizer que as dificuldades para incrementar a cooperação intergovernamental na área da segurança pública se devem às especificidades do sistema federativo brasileiro. Nesta, como em outras áreas, há grandes reservas com relação à interferência da União na autonomia política das unidades da federação.

Segurança pública e federalismo são duas áreas de estudos que vêm ganhando interesse dentro e fora da academia desde a década de 1990. Curiosamente, são poucas as pesquisas sobre violência e segurança pública que tratam das especificidades do sistema federativo brasileiro. Da mesma forma, são raros os estudos sobre Federalismo que abordam diretamente a questão da segurança pública.

Nos anos 1990 surgiram vários estudos sobre violência, criminalidade e segurança pública. Para alguns, eles vieram a constituir uma área específica dentro das Ciências Sociais brasileiras (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000). Os trabalhos concentraram-se, grosso modo, nos estudos da delinquência e da criminalidade violenta, das representações sociais sobre a violência,

bem como das polícias e demais instituições do sistema de justiça criminal. Buscaram também analisar as políticas públicas de segurança. Verifica-se que a formulação dessas políticas reflete a oposição entre prevenção e repressão à criminalidade. Entretanto, assuntos como a relação entre as estruturas político-institucionais existentes no País e a implantação dessas políticas de segurança quase não aparecem no debate. Nosso trabalho se debruça justamente sobre este tema: os mecanismos de coordenação e cooperação na área da segurança pública.

Os estudos sobre a estrutura e organização do sistema federativo brasileiro também vêm ganhando cada vez mais interesse. Se antes o tema interessava especificamente a juristas e historiadores, agora ele também chama a atenção de economistas e cientistas políticos. Os novos estudos, na sua maior parte, têm se concentrado na análise das instituições que condicionam as relações federativas. Dentre esses trabalhos, podemos identificar alguns temas recorrentes: a formação do federalismo brasileiro, seu impacto sobre a representação política e a governabilidade e, finalmente, as políticas públicas e as relações intergovernamentais (ALMEIDA, 2001).

Sobre este último tema, os estudos têm mostrado que, dado o alto grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro e a extrema descentralização do seu sistema federativo, a cooperação intergovernamental depende muito da capacidade do governo central de criar estímulos e incentivos para a cooperação (ALMEIDA, 1995, 2001). Nessa linha, Arretche mostrou que a criação de incentivos adequados é fundamental para a promoção da cooperação intergovernamental no Brasil (ARRETCHÉ, 2000).

Não há dúvida de que o Governo Federal pode e deve desempenhar um papel importante no fomento à cooperação intergovernamental. Entretanto, a criação de incentivos e mecanismos institucionais é condição necessária, mas não suficiente, para que ocorra tal cooperação. É necessário também que exista empenho do Governo Federal em assumir papel mais relevante na coordenação e execução de determinadas políticas públicas. Isso é especialmente válido para a área da segurança pública, como veremos nas próximas seções.

Neste artigo, argumentamos que a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública no ano 2000 significou um passo importante para o fomento da cooperação intergovernamental. Apesar da criação desse incentivo, o Governo Federal tem se mostrado relutante em assumir um papel relevante na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública. Inicialmente, discutiremos a relação entre as federações e os sistemas policiais. A seguir, analisamos o Fundo Nacional de Segurança Pública.

1. Federalismo e sistemas policiais

Há duas condições necessárias para a existência de um sistema federativo. Primeiramente é necessário que existam subunidades políticas com um relativo grau de autonomia. Em segundo lugar, deve haver também uma unidade globalizante que goze de um relativo grau de autonomia política (STEPAN, 1999). Nesse sentido, a essência de um sistema federativo é a existência de diferentes dimensões políticas com relativo grau de autonomia. Assim, podemos dizer que um sistema federativo é aquele em que algumas matérias são de competência

exclusiva das subunidades políticas, ou seja, estão fora da competência do poder central. Por outro lado, também existem matérias de exclusiva competência do poder central, sobre as quais as subunidades políticas não têm qualquer ingerência.

Posto dessa forma, somente um regime democrático pode proporcionar garantias confiáveis e mecanismos institucionais que ajudem a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação sejam respeitadas (STEPAN, 1999). Desse modo, num regime democrático, os limites da competência de cada uma das esferas políticas estão claramente demarcados nas constituições. Assim, um sistema federativo democrático implica a existência de um arranjo institucional (leis, normas e práticas políticas) que definirá como o poder será compartilhado (ABRUCIO; COSTA, 1998). Esse parece ser um dos maiores méritos de um sistema federativo: a possibilidade de administrar democraticamente os conflitos políticos entre os diferentes níveis de governo (GAGNON, 1993).

Obviamente existe uma grande variedade de sistemas federativos. Quanto à origem, algumas federações resultaram da iniciativa de diferentes unidades políticas, previamente autônomas. Foi o caso dos EUA. Outras federações são consequência da divisão do poder de um sistema político previamente unitário, como é o caso do Brasil (STEPAN, 1999). As causas que originaram o pacto federativo exerceram uma influência considerável sobre a qualidade e a natureza do arranjo institucional estabelecido. Isso não significa, entretanto, que os sistemas federativos não possam mudar. O arranjo institucional inicial não impede, embora sem

dúvida dificulte, que o exercício das competências legislativas mude ao longo do tempo.

Outra variação encontrada entre as federações diz respeito à governabilidade do seu sistema político. Se compararmos, poderemos verificar que algumas impõem mais restrições à autoridade do governo central, seja pela ampliação da autonomia das subunidades políticas, seja pela possibilidade que estas têm de vetar iniciativas da União. Para Alfred Stepan (1999), o Brasil é um caso extremo de limitação ao poder central.

Os sistemas federativos também podem variar quanto à forma como se processam as relações intergovernamentais. Num *continuum*, estas relações podem variar da extrema competição à mais estreita cooperação entre os diferentes governos componentes da federação. O grau de cooperação intergovernamental, por sua vez, depende das características do sistema federativo e de seu arranjo institucional (ABRUCIO; COSTA, 1998). Um sistema federativo bem-sucedido é aquele que oferece condições políticas e incentivos institucionais para que as diferentes instâncias de poder cooperem nas mais variadas áreas.

Um assunto ainda pouco explorado é a relação entre os sistemas federativos e os sistemas policiais. Comparando os sistemas policiais de diferentes países, podemos constatar que suas estruturas e organizações variam bastante (MONET, 2001; BAYLEY, 1990). Em alguns países, a atividade policial é desempenhada por uma única instituição. É o caso de Israel, Suécia, Noruega, Grécia, Bolívia e Irlanda. Em outros, essa mesma atividade é desempenhada

por algumas poucas (França, Espanha, Itália e Portugal) ou muitas instituições policiais (Brasil, Argentina, México e Alemanha). Há ainda países onde a atividade policial fica a cargo de centenas (Canadá) e até mesmo de milhares (EUA) de instituições.

O controle dessas instituições também varia bastante. Em alguns casos o controle das polícias é centralizado sob uma única unidade política. Na França, Itália, Portugal, cabe aos governos nacionais organizar, manter e dirigir as diferentes organizações policiais. Em outros países, o controle das instituições policiais é compartilhado por diferentes unidades políticas (União, estados e municípios). É o caso do Brasil, Argentina, México, Alemanha, EUA e Canadá.

No caso dos países com mais de uma instituição policial, a jurisdição de cada uma delas pode ser limitada territorialmente ou de acordo com certos temas. Na França, por exemplo, a atuação da *Gendarmerie* e da *Police Nationale* é limitada territorialmente. Cabe à primeira o policiamento das áreas rurais e à última o policiamento das áreas urbanas. Em outros casos, como Brasil, Argentina e EUA, o policiamento normal é realizado, na maior parte das vezes, pelas polícias controladas pelos estados ou províncias (Brasil e Argentina) e municípios (EUA), cabendo às polícias federais a jurisdição sobre certos crimes considerados de competência federal.

Mas o que explica essa variação? Embora fatores socioeconômicos como a urbanização e a progressiva divisão social do trabalho tenham contribuído para o estabelecimento das instituições policiais, foram os aspectos políticos que moldaram os sistemas policiais que conhe-

mos hoje. Analisando os processos de criação desses sistemas na França, Inglaterra, Alemanha e Itália, David Bayley (1975) constatou que as profundas diferenças entre as estruturas policiais estudadas foram conseqüências da forma como se deu a divisão de poder dentro desses estados. Ou seja, a variedade dos sistemas policiais se deve muito ao processo de construção dos estados modernos do que à necessidade de controle da criminalidade.

Nas federações, a estrutura do sistema policial acompanhou as dinâmicas e lutas que levaram à distribuição do poder. No Canadá, por exemplo, onde o federalismo serviu basicamente para permitir uma convivência pacífica entre o grupo anglófono e a população francófona de Quebec, a *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*, controlada pelo governo federal, realiza o policiamento em praticamente todas as províncias de origem inglesa. Quebec, por sua vez, estrutura e mantém a sua própria polícia. Na Índia, a organização do sistema policial reflete o federalismo centralizado que se estabeleceu naquele país. Embora os estados que dele são membros mantenham suas próprias forças policiais, para os postos de chefia dessas instituições são recrutados policiais pertencentes ao *Indian Police Service (IPS)*, controlado e mantido pelo governo federal. Nos EUA, onde as municipalidades adquiriram um razoável grau de autonomia, a maior parte da atividade policial é realizada por instituições municipais, como o *New York Police Department (NYPD)*.

A autonomia política desejada pelas subunidades nacionais correspondeu, em boa medida, à sua capacidade de exercer e manter o monopólio do uso da força vis-à-vis o poder

central. O estabelecimento e o controle das forças policiais são questões centrais quando se trata de discutir a autonomia política das diversas unidades que compõem uma federação. Apesar das dificuldades impostas por essa autonomia, têm-se verificado exemplos de cooperação intergovernamental numa série de temas relacionados à segurança pública. A organização de informações confiáveis sobre violência e criminalidade é de grande importância para a avaliação do desempenho das instituições policiais, assim como para a divulgação de experiências bem-sucedidas no que diz respeito às estratégias de policiamento. Nos EUA, desde a década de 1930, o *Federal Bureau of Investigations (FBI)* sistematiza e organiza as informações sobre criminalidade por meio do *Uniform Crime Report (UCR)*.

Outra área em que a cooperação é possível é a da investigação de crimes cometidos por autoridades judiciais e policiais. Dada a relação próxima entre as justiças estaduais e as polícias, às vezes a investigação e o julgamento desses crimes perdem a eficácia. Nesse ponto, a jurisdição dos tribunais federais pode ser ampliada a fim de oferecer aos cidadãos uma outra possibilidade de recurso contra condutas impróprias das autoridades locais. Em alguns países, como EUA e Canadá, os procuradores federais têm sido freqüentemente empregados para investigar crimes envolvendo autoridades locais.

Formação e treinamento de policiais são atividades complexas e custosas. Em alguns países, como Inglaterra e Canadá, algumas polícias locais têm optado por estabelecer e custear conjuntamente academias de polícia. No Brasil é prática corrente a formação de oficiais de al-

gumas polícias militares e corpos de bombeiros nas academias de outros estados, especialmente em São Paulo e no Distrito Federal. O estabelecimento de convênios entre diferentes esferas de poder para a realização do policiamento cotidiano também é possível. Em 2004, a *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*, sob responsabilidade do governo federal, tinha firmado convênios com oito províncias, três territórios e 198 municípios para a execução total ou parcial do policiamento.

Como já comentamos, a cooperação intergovernamental depende da existência de leis, normas e práticas políticas. Em boa medida, cabe aos governos federais a criação dos mecanismos que incentivem tal cooperação. No caso específico da segurança pública, esses incentivos podem ser fortalecidos pela capacidade de planejamento estratégico e de apoio financeiro de que dispõem os governos federais.

2. O Fundo Nacional de Segurança Pública

Um traço marcante do federalismo brasileiro é a alternância entre períodos de centralização e descentralização (CAMARGO, 1999). Nos períodos autoritários podemos verificar uma excessiva concentração de poderes políticos e funções administrativas nos governos federais. Essa centralização de poderes coloca em dúvida a existência, de fato, de um sistema federativo, posto que a formalidade de um federalismo encobria as tendências unitárias dos regimes autoritários (SELCHER, 1989, 1990).

Nos demais períodos, podemos observar um federalismo altamente descentralizado, em que os estados guardam grande autonomia po-

lítica. Para algumas lideranças políticas, como apontou Carvalho (1995), a descentralização é a essência do sistema federativo e condição para a liberdade política. O desafio, nesses períodos, é manter a estrutura federativa descentralizada e, ao mesmo tempo, promover maior cooperação entre as diferentes esferas governamentais.

As polícias, embora um pouco ausentes das discussões sobre a federação brasileira, sempre foram instituições centrais para pensar as autonomias estaduais ou a concentração de poderes no Governo Federal. Ao longo da história republicana brasileira, o sistema policial acompanhou as oscilações da Federação: ora estava submetido ao poder central, ora significava a garantia da liberdade das elites políticas estaduais.

Durante os períodos autoritários (1937-1945 e 1964-1985) as polícias estaduais foram submetidas ao controle federal. Portanto, não se pode falar em cooperação, mas sim em submissão dos estados às diretrizes dos governos federais. Nos outros períodos republicanos (1889-1930 e 1946-1964), os estados gozaram de grande autonomia para organizar e controlar suas polícias. Entretanto, foram raros os casos de cooperação intergovernamental na área da segurança pública. Em boa medida, isso se deveu à relutância dos governos federais para criar mecanismos institucionais de incentivo à cooperação entre as polícias.

Na década de 1990, entretanto, diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade no País, o Governo Federal viu-se forçado a mudar essa postura. Em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg) do Ministério da Justiça

(MJ), transformada, em setembro de 1997, na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). A criação dessa secretaria se destinou a articular iniciativas relacionadas à área da Segurança Pública, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental.

Em junho de 2000, foi anunciado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), cujo objetivo era articular ações de repressão e prevenção da criminalidade no País. O plano foi dividido em quatro partes ou conjuntos de medidas e compreendia 15 compromissos, que se desdobravam em 124 ações, envolvendo temas relacionados a crime organizado, controle de armas, capacitação profissional e reaparelhamento das polícias. As quatro partes eram caracterizadas por sua abrangência: medidas que cabiam ao Governo Federal, medidas que cabiam ao Governo Federal em parceria com os governos estaduais, medidas de natureza normativas e medidas de natureza institucional.¹

Para dar apoio financeiro ao PNSP, foi instituído, no mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), destinado a gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública. Foram estabelecidas cinco áreas prioritárias: reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional, implantação de programas de policiamento comunitário e implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais. Para administrar o Fundo, foi criado um conselho gestor composto por representantes dos Ministérios da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil, bem como do Gabinete de Segurança Institucional e da Procuradoria-Geral da República.

Visando melhorar a articulação das ações na área, foi criado em 2003 o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Sem pretender ferir as autonomias estaduais e municipais, o Susp visava incrementar a cooperação intergovernamental e para isso estabelecia seis eixos temáticos nos quais as ações deveriam ser concentradas, a saber: a) gestão unificada da informação; b) gestão do sistema de segurança; c) formação e aperfeiçoamento de policiais; d) valorização das perícias; e) ações concretas para a prevenção da violência e f) criação de ouvidorias independentes e corregedorias unificadas. O FNSP seria peça importante na consolidação do Susp.

2.1 Os gastos federais em segurança pública

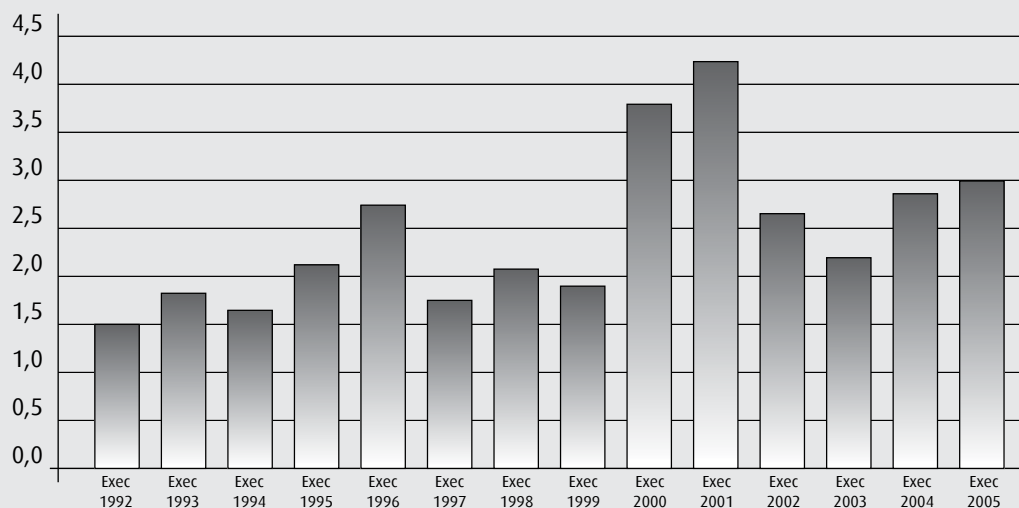
De fato, a criação do FNSP significou um considerável aumento nos gastos federais com segurança pública (ver Gráfico 1), que salta-

ram de pouco mais de 1,5 bilhões de reais, em 1992, para pouco mais 3 bilhões em 2005, o que significou um aumento total de 97,5%. Esses valores incluem pagamento de pessoal, gastos com defesa civil, compra de equipamentos e viaturas, construções e transferências ao Distrito Federal.

Em boa medida, esse aumento se deveu à criação do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2000. Entre 1992 e 1999, as despesas do Governo Federal com segurança pública dificilmente ultrapassaram o patamar de 2 bilhões de reais, à exceção do ano de 1996, quando os gastos com defesa civil foram muito elevados. A partir de 2000, os dispêndios federais com segurança pública saltaram para 3,9 bilhões. Em 2001, esse total ultrapassou 4,2 bilhões. Desde então, esses valores se mantiveram próximos ao patamar de 3 bilhões de reais.

Gráfico 1 - Gastos do Governo Federal com segurança pública 1992-2005*

EM BILHÕES



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI
* dados corrigidos a preços médios de 2005

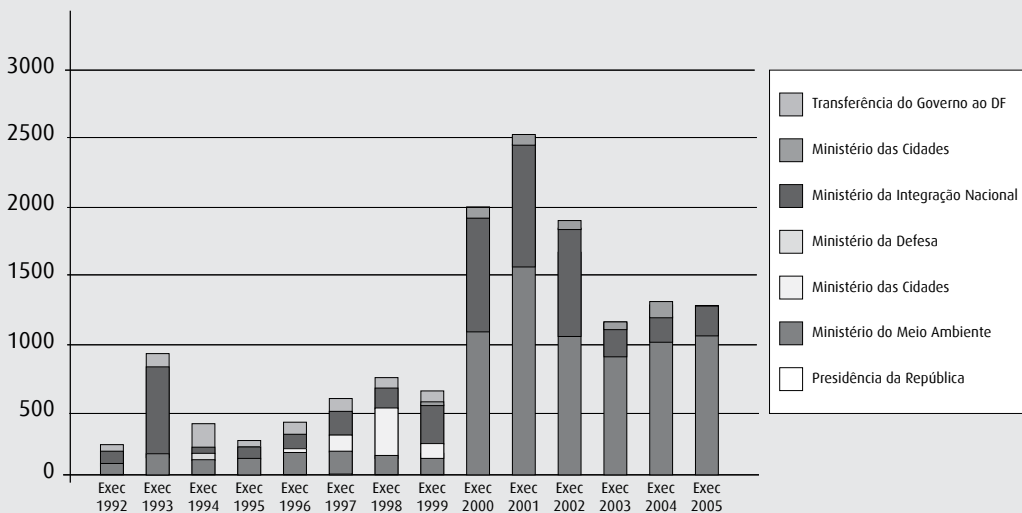
Para termos idéia da importância desses gastos, precisamos comparar esses valores com outros gastos do Governo Federal. Em 2005, os gastos com segurança pública (3 bilhões) superaram as despesas com esporte e lazer (0,4 bilhão), cultura (0,5 bilhão), habitação (0,6 bilhão) e gestão ambiental (2 bilhões). E alcançaram o mesmo patamar dos dispêndios com ciência e tecnologia (3,3 bilhões) e organização agrária (3,3 bilhões). Portanto, ao contrário da opinião pública corrente, a segurança pública tem sido objeto de atenção dos governos, pelo menos no que se refere ao orçamento federal.

Além de ter permitido um substancial aumento nos gastos federais com segurança

pública, a criação do FNSP também possibilitou a melhoria na sua coordenação e no seu controle. Até o ano de 1999, os gastos federais na área estavam dispersos por diversos ministérios: Integração Nacional, Meio Ambiente, Justiça, Defesa, além da Presidência da República (ver Gráfico 2). A partir de 2000, eles concentraram-se nos ministérios da Justiça e da Integração Nacional, este último responsável basicamente pelas despesas relativas à defesa civil. Assim, foram criadas as condições necessárias para incrementar a cooperação intergovernamental, cabendo ao Ministério da Justiça, por intermédio da Senasp, coordenar e incentivar as ações dos governos federal, estaduais e municipais.

Gráfico 2 - Gastos com segurança pública por órgão 1992-2005*

EM MILHÕES



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI
* dados corrigidos a preços médios de 2005

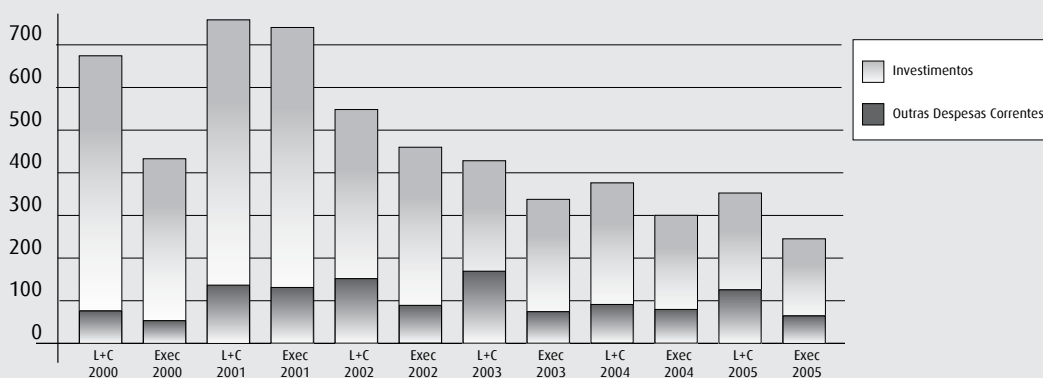
2.2 A estrutura do FNSP

Sem dúvida, o Fundo Nacional de Segurança Pública constituiu-se num poderoso instrumento para incentivar a cooperação intergovernamental. Desde a sua criação, o Governo Federal passou a ter como apoiar estados e municípios. Num contexto de crise fiscal, especialmente em se tratando das contas públicas estaduais, isso não é pouca coisa. Desde 2000, alguns governos estaduais passaram efetivamente a apoiar suas iniciativas na área da segurança pública por

meio de financiamentos federais.

Todavia, antes de analisarmos o conteúdo desse apoio financeiro dado pelo Governo Federal, é necessário verificar a evolução do orçamento destinado ao FNSP. O Gráfico 3 retrata o nível de execução para os dispêndios do Fundo, tendo em vista o valor autorizado, levando em conta a Lei Orçamentária mais seus créditos adicionais (que será chamada de Lei + Créditos a partir deste ponto) para os anos de 2000 a 2005, separando-se por grupo de natureza de despesa.

Gráfico 3 - Fundo Nacional de Segurança Pública por órgão 1992-2005*



fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI
* dados corrigidos a preços médios de 2005

O ano 2000 representou o início da execução do Fundo. Nele e em todos os anos seguintes, a utilização mais intensiva de recursos concentrou-se nas despesas com investimentos. Esta característica acompanhou os objetivos traçados para a aplicação dos recursos do Fundo. Nela percebe-se uma preocupação maior com o reequipamento das polícias estaduais, das guardas municipais e, a partir de 2003, dos bombeiros militares. Em 2000 foram destinados 507,6 milhões para o FNSP. Desse total, foram executados 387,1 milhões, ou seja, 76,2% dos recursos.

O ano de 2001 foi, sem dúvida, o melhor ano para a execução das políticas e do orçamento do Fundo, que contou com recursos da ordem de 566,5 milhões e uma execução de 561,2 milhões, ou seja, de aproximadamente 99% do total. Em 2002 verificou-se uma diminuição do volume de recursos. Vale lembrar que, de acordo com o cronograma inicial apresentado pelo Governo Federal, este seria o último ano de aporte de recursos para o desenvolvimento dos compromissos do Plano Nacional de Segurança Pública. É evidente que essa limitação tem sua conotação política, tendo em vista a mudança

da presidência do País. Assim, o volume de recursos executados, em comparação com 2001, reduziu-se em aproximadamente 28%.

Em 2003 percebeu-se uma nova queda no total de recursos destinados e executados. Foram destinados 392,6 milhões, o que representa uma queda de cerca de 13% em relação a 2002. Por sua vez, o valor executado, que somou 304,9 milhões, demonstrou uma redução de aproximadamente 25% em relação ao ano anterior. Pode-se observar que, além da queda do montante global destinado ao Fundo, a sua execução foi bem abaixo dos 90% indicados no ano de 2002. Isso foi causado pela limitação de empenho e pagamento determinada pelo Governo Federal a todos os seus ministérios.

Em 2004 verificou-se uma nova queda no total de recursos destinados ao FNSP. Foram destinados 264 milhões, 32,6% menos que no ano anterior. Finalmente em 2005 foram alocados 244 milhões, o valor mais baixo desde a sua criação. Desse montante, apenas 69,6% foram efetivamente utilizados.

2.3 Os convênios

Pode-se dizer que os convênios constituem a principal ferramenta de cooperação intergovernamental na área da segurança pública, uma vez que os recursos do FNSP só podem ser repassados aos estados e municípios mediante o estabelecimento de convênios com o Governo Federal. É importante ressaltar que o processo de convênio não tende a ser uma situação trivial, pois envolve várias fases: o completo levantamento das necessidades do ente solicitante, a elaboração de um quadro demonstrativo das ações a serem desenvolvidas, o estabelecimen-

to de critérios de desempenho, além de certas exigências legais, como não ter dívidas com a União ou não estar em débito com relação às prestações de contas de recursos que porventura tenham sido solicitados no passado.

É também por meio dos convênios que o Governo Federal pode direcionar esforços conjuntos, estabelecer suas prioridades de investimentos e realizar o planejamento estratégico de algumas ações. Para que isso aconteça, entretanto, não basta o simples repasse de recursos aos estados e municípios. É necessário que sejam estabelecidas contrapartidas aos governos estaduais e municipais a fim de estabelecer efetivamente uma cooperação intergovernamental. São as chamadas “condicionalidades”.

Inicialmente foi estabelecido que o conselho gestor do Fundo, na avaliação dos pedidos, deveria priorizar os estados e municípios que se comprometessem com os seguintes resultados: a) redução dos índices de criminalidade; b) aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; c) desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; d) aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal em prazo preestabelecido. Também foi determinado que somente teria acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tivesse instituído, em seu âmbito, um plano de segurança pública nos moldes daquele elaborado pelo Governo Federal.

Contudo, em boa parte dos convênios essas “condicionalidades” não foram cumpridas de facto. Algumas eram de difícil cumprimento. Tanto a redução dos índices de criminalidade quanto o aumento do índice de apuração de

crimes são resultados altamente desejáveis, cuja realização não depende somente da ação dos governos estaduais ou municipais, tampouco apenas das polícias. Fatores sociais, econômicos e demográficos têm forte influência na variação das taxas de criminalidade. Por outro lado, a maior integração da ação das polícias, a melhoria do treinamento policial, bem como a elaboração de um plano estadual de segurança pública são metas que estão ao alcance dos governos estaduais e municipais. Nesse caso, entretanto, faltou disposição para exigir e verificar o cumprimento dessas contrapartidas. Com isso, os governos federais têm deixado de exercer um papel mais ativo na área da segurança pública.

Em função dos problemas para exigir o cumprimento das metas, a partir de 2003 o Conselho Gestor estabeleceu outros critérios para a distribuição dos recursos do Fundo. A idéia era distribuí-los de forma proporcional ao tamanho dos estados, estabelecendo uma ponderação entre três critérios: população, efetivo de policiais civis e militares e números de homicídios. O resultado dessa ponderação foi aplicado ao volume de recursos do Fundo que haviam sido aprovados, produzindo, então, o montante que cada Estado teria para receber. De fato, como mostra a Tabela 1, os recursos acabaram sendo distribuídos aos estados de acordo com a ponderação proposta.

Tabela 1 - Fundo Nacional de Segurança Pública - convênios 2002-2003*

Estados	2000		2001		2002		2003	
	R\$ Mil	%	R\$ Mil	%	R\$ Mil	%	R\$ Mil	%
Acre	7.102	1,8%	10.431	2,0%	7.218	1,8%	3.956	1,4%
Alagoas	7.691	2,0%	9.756	1,9%	4.052	1,0%	3.870	1,3%
Amapá	4.615	1,2%	8.363	1,6%	368	0,1%	8.345	2,9%
Amazonas	7.691	2,0%	14.763	2,8%	34.025	8,6%	7.754	2,7%
Bahia	23.074	5,9%	29.130	5,5%	12.872	3,2%	10.523	3,6%
Ceará	13.844	3,6%	21.673	4,1%	12.062	3,0%	9.217	3,2%
Distrito Federal	12.306	3,2%	21.711	4,1%	7.060	1,8%	5.693	2,0%
Espírito Santo	12.306	3,2%	21.639	4,1%	0	0,0%	8.000	2,8%
Goiás	30.491	7,8%	26.482	5,0%	3.008	0,8%	8.315	2,9%
Maranhão	12.306	3,2%	12.544	2,4%	10.294	2,6%	5.052	1,7%
Minas Gerais	18.459	4,7%	33.616	6,4%	22.759	5,7%	30.024	10,3%
Mato Grosso	12.306	3,2%	14.933	2,8%	2.333	0,6%	8.338	2,9%
Mato Grosso do Sul	12.306	3,2%	18.119	3,4%	9.737	2,4%	9.000	3,1%
Pará	14.111	3,6%	19.512	3,7%	13.583	3,4%	11.474	4,0%
Paraíba	4.615	1,2%	12.544	2,4%	4.463	1,1%	5.500	1,9%
Pernambuco	23.074	5,9%	27.018	5,1%	27.026	6,8%	15.115	5,2%
Paraná	21.536	5,5%	29.039	5,5%	30.056	7,6%	6.845	2,4%
Piauí	7.691	2,0%	9.840	1,9%	1.695	0,4%	5.727	2,0%
Rio de Janeiro	30.765	7,9%	37.158	7,1%	14.911	3,7%	38.737	13,4%
Rio Grande do Norte	4.615	1,2%	9.756	1,9%	1.142	0,3%	8.000	2,8%
Rio Grande do Sul	23.074	5,9%	24.949	4,8%	8.718	2,2%	19.981	6,9%
Rondônia	3.092	0,8%	11.429	2,2%	491	0,1%	4.166	1,4%
Roraima	4.615	1,2%	9.418	1,8%	3.066	0,8%	3.671	1,3%
Santa Catarina	15.383	3,9%	1.045	0,2%	24.920	6,3%	7.252	2,5%
São Paulo	48.870	12,5%	73.276	14,0%	125.451	31,5%	39.348	13,6%
Sergipe	6.153	1,6%	8.711	1,7%	3.045	0,8%	3.840	1,3%
Tocantins	7.691	2,0%	8.363	1,6%	13.326	3,4%	2.362	0,8%
Total Geral	389.783	100,0%	525.218	100,0%	397.685	100,0%	290.102	100,0%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI
* dados corrigidos a preços médios de 2005

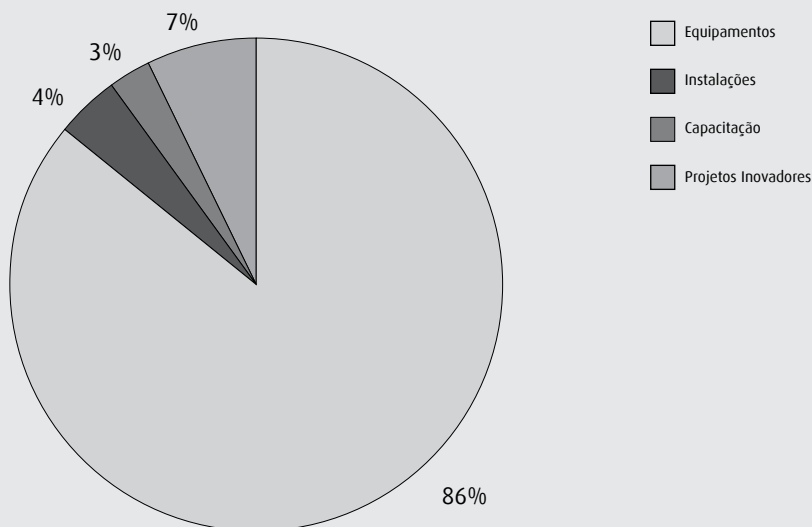
Entre 2000 e 2005 foram aprovados 820 convênios entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais para a utilização dos recursos do FNSP. Ao todo, foram repassados 1,2 bilhões para a execução de projetos na área da segurança pública. Da análise dos objetos desses convênios, verificamos que os que mais receberam recursos foram aqueles destinados à compra de equipamentos (viaturas, armamentos, material de comunicações e informática)².

Para se ter uma idéia, 86% do total de recursos repassados pelo Governo Federal destinavam-se a essa finalidade, conforme mostra o Gráfico 4. Um outro dado importante é que cerca de 4% dos recursos eram destinados à construção ou reforma de alguma unidade de segurança, o que, ao se ob-

servar os objetivos traçados pela legislação, talvez só guarde relação com o caput do art. 4o. Embora seja um dos eixos temáticos do Susp, somente 3% dos recursos do FNSP foram utilizados no treinamento e na formação dos policiais. Finalmente, apenas 7% , cerca de 102 milhões, foram aplicados na implantação de projetos inovadores, tais como policiamento comunitário, centros integrados de segurança e cidadania, ouvidorias de polícia, sistemas de informações criminais.

A maciça concentração de repasses destinados à aquisição de equipamentos pode ser explicada de duas formas: a primeira diz respeito ao valor agregado desses itens, haja vista o custo de aquisição de veículos, armas, munições, coletes balísticos, entre outros. A segunda razão refere-se à necessidade de justificar a so-

Gráfico 4 - Destinação dos Recursos do FNSP 2000-2005



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI

licitação de recursos. Tem sido mais fácil, para os estados e municípios, demonstrar a carência de equipamentos do que elaborar projetos que contemplem algumas das áreas temáticas propostas no Susp.

De qualquer forma, pudemos verificar a dificuldade da esfera federal em redirecionar as ações da segurança pública. Em alguns casos, foram firmados convênios tão genéricos que a análise dos objetivos propostos se tornou bastante difícil. Em 2000, por exemplo, o estado da Bahia firmou um convênio de 15 milhões para o “fortalecimento do sistema de segurança pública”³. É pouco provável que o Conselho Gestor do FNSP tivesse condições de analisar cautelosamente o tipo de atividade que seria executada. Ou seja, em linhas gerais, os recursos do FNSP têm servido para (re)equipar as polícias e as guardas municipais. Uma parte muito pequena dos repasses tem servido para implantar as ações propostas pelo Susp.

Conclusão

A relação entre os sistemas policiais e a estrutura federativa é estreita. O grau de autonomia das unidades federativas depende da forma como será exercido o monopólio da violência legítima naquele território. Nas federações que conferem alto grau de autonomia às subunidades nacionais, estas, via de regra, organizam e estruturam suas próprias forças policiais.

O federalismo descentralizado implantado no Brasil a partir da Proclamação da República implicou a criação de um sistema policial altamente competitivo. Ao longo do século XX, as

relações entre as polícias estaduais e as forças federais oscilaram com as alterações na estrutura federativa. Nos períodos autoritários, as polícias estaduais foram submetidas ao controle do Governo Federal. Nos momentos de maior autonomia estadual, não se verificou esforços significativos de cooperação intergovernamental na área da segurança pública.

O Fundo Nacional de Segurança Pública, criado em 2000, constitui-se num importante instrumento para a promoção da cooperação entre as agências de polícia. Apesar disso, ainda são poucas as iniciativas de cooperação. Basicamente, os governos têm-se limitado a repassar os recursos do Fundo, sem, contudo, estabelecer uma ordem de prioridade para as atividades contempladas por esses repasses. Entretanto, o FNSP poderia ser um instrumento mais eficaz para a obtenção da adesão dos governos estaduais às medidas e compromissos propostos inicialmente no PNSP e posteriormente no Susp. Para isso bastaria que fosse exigido o cumprimento de algumas dessas medidas e compromissos como contrapartida ao repasse dos recursos. Nesse caso, são os governos federais que têm se mostrado relutantes em exigir um maior comprometimento das demais esferas de poder, principalmente dos governos estaduais, na montagem de um sistema policial cooperativo. Resta entender os aspectos políticos, econômicos e ideológicos que os levaram a procederem desse modo. ↻

1. As ações do plano também deveriam contemplar as diretrizes propostas no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) elaborado pela Secretária Nacional de Direitos Humanos em 1996.

2. Para uma análise mais detalhada dos convênios, ver SENASP, Investimentos em Segurança Pública Realizados pela SENASP (2000-2005): Distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Mimeo.

3. Convênio 401563/2000.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F.; COSTA, V. Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1998.
- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, v. 51, p. 13-34, 2001.
- _____. Federalismos e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.
- BAYLEY, D. *Patterns of Policing*. New Jersey: Rutgers University Press, 1990.
- _____. The Police and the Political Development in Europe. In: TILLY, C. (Ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1975.
- CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, D. (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- CARVALHO, J.M. de. Federalismo y centralización em el imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. (Ed.). *Federalismos Latinoamericanos: Mexico/Brasil/Argentina*. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- GAGNON, A. The Political Uses of Federalism. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. (Org.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvest/Wheatsheaf, 1993.
- KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A.P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica de Ciências Sociais*, n. 50, p. 45-123, 2000.
- MONET, J.-C. *Polícia e sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001.
- ROUQUIÉU, A. *O Estado Militar na América Latina*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984.
- SELCHER, W. Futuro do Federalismo na Nova República. *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 1, 1991.
- _____. A New start toward a more decentralized federalism in Brazil? *Publius*, v. 19, p.167-183, 1989.
- SENASP. Investimentos em segurança pública realizados pela SENASP (2000-2005): Distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. [S.d.]. Mimeografado.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do demos. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 197-252, 1999.

Data de recebimento: 09/02/07

Data de aprovação: 28/02/07



Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil

Paula Poncioni

Paula Ferreira Poncioni, doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, é professora do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Autora da tese de doutorado “Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no estado do Rio de Janeiro” (2004).

✉ pponcioni@terra.com.br

Resumo

Este artigo apresenta os resultados do estudo sobre as tendências e os desafios da formação profissional do policial para a qualificação do trabalho policial na sociedade brasileira contemporânea. O estudo baseia-se em pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa bibliográfica consistiu no exame da literatura especializada, nacional e internacional, sobre o papel, as funções e o lugar dessa atividade no Estado e na sociedade, em diferentes contextos nacionais, enfocando particularmente as práticas policiais cotidianas. A pesquisa de campo foi realizada nas academias da Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Brasil, no período de 1999 a 2005.

Palavras-Chave

Polícia, Formação Profissional, Democracia, Rio de Janeiro, Brasil.

Desde os anos 1960, na maior parte das democracias ocidentais, assiste-se ao aumento contínuo da violência e do crime — crimes contra o patrimônio, homicídios, crime organizado, particularmente o narcotráfico. As instituições tradicionais de combate ao crime, em especial a polícia, têm se mostrado pouco eficazes para o enfrentamento da questão, configurando o que Levy (1997) chamou de “crise do modelo liberal de organização policial”.

Em diferentes contextos nacionais, o tema ganha centralidade no debate público como um dos mais graves problemas sociais urbanos no final do século XX e começo do XXI, levando a uma redefinição da questão da gestão do espaço urbano, que inclui a gestão da segurança tendo em vista a manutenção da ordem e da segurança pública nas cidades.

Nessa perspectiva, destacam-se da experiência internacional diversas propostas relacionadas à área da segurança e, particularmente na área policial, distinguem-se múltiplos projetos voltados para a prevenção da violência e o controle do crime, visando a superação de um modelo profissional de polícia reconhecidamente débil para reduzir os graves problemas contemporâneos de segurança.¹

O modelo profissional de polícia, resultante de um longo processo de profissionali-

zação desencadeado pelas reformas policiais em alguns países do mundo democrático ocidental no final do século XIX e durante a primeira metade do século XX, caracteriza-se predominantemente pelo entrelaçamento de dois modelos: o burocrático-militar e o de aplicação da lei. Assim, o policial é um operador imparcial da aplicação da lei e relaciona-se com os cidadãos profissionalmente, de forma neutra e distante, cabendo-lhe cumprir os deveres oficiais e seguir os procedimentos de rotina, independentemente de suas tendências pessoais e a despeito das necessidades do público, que muitas vezes não são estritamente enquadradas pela lei.² De acordo, ainda, com esse modelo, a organização policial espera pela notificação de um crime para ativar seu trabalho, estruturando-se como uma “máquina de reação” forte (FIELDING, 1996, p.44), que utiliza regras e procedimentos estipulados por critérios internos próprios, uma vez acionada pelo público.

Com o progressivo aumento do crime violento na maior parte das grandes cidades dos países democráticos ocidentais, o discurso do “controle do crime” é gradualmente substituído pelo da “guerra contra o crime”, o que fortalece no imaginário do público e da polícia a idéia do perigo iminente e da necessidade de mobilização máxima de esforços para sobrepujar aquilo que provoca tal circunstância.

Nesse contexto, a adoção de um estilo militar de organização é incentivada com o objetivo de mobilizar os policiais para reagir, de maneira aderente e disciplinada, a fim de responder imediatamente às situações apresentadas; o modelo de prontidão militar é apontado como o que, por excelência, é capaz de complementar de maneira supostamente mais eficiente a ação da polícia para controlar o crime.

A esse modelo de polícia profissional que reforça os aspectos legalistas do trabalho policial, em um arranjo burocrático-militar com ênfase no “combate ao crime” como opção primordial para lidar com a segurança pública, denominei “modelo de polícia profissional tradicional” (PONCIONI, 2004). A polícia orientada por este modelo tem a grande vantagem de fornecer o que é percebido amplamente, pelo público e pelos próprios policiais, como missão das instituições policiais. No entanto, a ênfase no controle do crime acarreta a negligência de outras demandas e interesses que não estão limitados apenas ao crime, mas podem estar associados, em boa medida, à manutenção da ordem; além disso, essa concepção baseada em uma estratégia exclusivamente reativa se mostra menos efetiva que o prometido com relação ao controle do crime em geral, e em pelo menos alguns crimes particulares o seu fracasso é vastamente indicado na literatura especializada.³

Para Levy (1997), um dos componentes principais da “crise do modelo liberal de organização policial” na sociedade contemporânea é precisamente a incapacidade de a polícia se aproximar dos problemas concretos

que acometem cotidianamente a população, de responder satisfatoriamente às suas demandas e enfrentar os desafios de produzir um bom resultado de sua ação num contexto de complexidade e insegurança crescentes.

Outro aspecto importante levantado pelo autor, decorrente do isolamento da organização policial, diz respeito à formação de um comportamento organizacional refratário ao controle externo, o que torna quase impossível qualquer interferência externa na condução de regras e procedimentos estipulados para o desenvolvimento desse trabalho; indubitavelmente, esse distanciamento da polícia acentua a baixa efetividade nos resultados de sua ação, por falta de suporte da comunidade.

Por fim, como resultado desse insulamento, observa-se um vazio quanto ao controle social por parte do público em geral, o que aumenta ainda mais a insuficiência dos mecanismos de *accountability* das agências policiais.

No Brasil, pode-se observar que, desde meados dos anos 1970, há um crescimento contínuo do crime violento urbano, agravado nos anos 80 e 90 principalmente nas regiões metropolitanas e periferias das grandes cidades do País, e que o sistema judiciário, e em particular as polícias, mostram-se ineficazes para o enfrentamento da questão.

No entanto, a ineficácia da polícia brasileira traduz-se não só pelas limitações do “modelo de polícia profissional tradicional” adotado, como se reveste de aspectos suplementares relacionados a um padrão de atuação predominantemente violento e arbitrário

para lidar com as questões concernentes à segurança pública, permanecendo como um desafio para a sociedade brasileira, sob os ditames do Estado democrático de direito.

Nesse cenário, o tema do profissionalismo da polícia é reiteradamente aventado por estudiosos da área de segurança, formuladores de políticas públicas, autoridades do governo e segmentos importantes das organizações policiais, como um recurso importante, capaz de orientar mudanças nas práticas e nos procedimentos dominantes da polícia brasileira, tornando-a mais eficiente, responsável e efetiva na condução da ordem e segurança públicas.

No entanto, poucas mudanças ocorreram efetivamente na estrutura e no funcionamento da polícia para transformar os modelos de representação do “mundo policial” e das práticas policiais para a redução da violência e o controle do crime na sociedade brasileira como um todo, muito embora se observe a intensificação das discussões e iniciativas relacionadas à problemática da segurança pública nas últimas décadas, com destaque para a crise do modelo de atuação das organizações policiais no trato do assunto.

A proposta deste artigo é colocar em discussão a formação profissional do policial civil e militar por intermédio, fundamentalmente, do conteúdo dos currículos implementados nos cursos de formação profissional das academias de polícia das duas corporações no estado do Rio de Janeiro. Busca-se analisar as tendências e os desafios para qualificar o trabalho policial na contemporaneidade brasileira. Espera-se que a discussão proposta pos-

sa contribuir para a problematização dessa temática, considerada, nos marcos da tradição democrática, um instrumento necessário para a consolidação de um padrão de excelência necessário ao trabalho policial para a condução da ordem e segurança públicas.

1. Tendências da formação profissional do policial nas academias de polícia brasileiras

A pesquisa realizada nas academias das polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro⁴ revela, primeiramente, uma particularidade do contexto brasileiro, relacionada à duplicidade das corporações policiais, cujas missões, estruturas organizacionais, funcionamento, políticas administrativas, ensino e treinamento profissional são distintos para o desempenho das funções de manutenção da ordem e da segurança públicas.

Entretanto, vale salientar que o exame dos cursos de formação profissional de policiais civis e militares revela tendências semelhantes na sua formação. Entre essas semelhanças está a presença, ainda que com ênfases diferenciadas, de uma concepção dominante que tem como preocupação principal moldar o policial para um comportamento legalista, numa versão burocrático-militar, com forte relevo ao “combate ao crime”. Destaca-se, igualmente, nessa formação profissional, a quase total ausência de preparo na área da atividade preventiva, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão; evidencia-se, ao mesmo tempo, um claro descuido na formação do policial civil e militar para o trato de outras

demandas e interesses da população que não se encontram limitadas ao cumprimento da lei, mas se relacionam com a manutenção da ordem pública.⁵

Mais do que isso, o exame da formação profissional nas academias de polícia mostra que os cursos realizados vêm sendo basicamente repetidos, com poucas mudanças no eixo da formação profissional, sem que sejam examinados e avaliados quanto aos seus acertos, falhas e impactos no exercício cotidiano do trabalho policial, tendo em vista mudanças e solução dos problemas encontrados.

Nesse sentido, ressalta-se que, usualmente, a ocorrência de mudanças está predominantemente sujeita à necessidade de se dar respostas imediatas às demandas por mais segurança, da opinião pública e dos políticos no poder, diante de episódios de violência e de crimes com significativa repercussão ocorridos na sociedade.

Além das deficiências relacionadas aos conteúdos programáticos dos cursos de formação, verificam-se fragilidades comuns também no que tange aos recursos humanos disponíveis para o ensino policial. Chama a atenção que, tanto na polícia militar quanto na polícia civil, não haja um corpo docente integralmente dedicado ao ensino e à supervisão dos estágios curriculares; os professores/instrutores são, em boa parte, policiais da própria corporação, que, além de acumular a atividade docente com outras atividades próprias ao cargo prioritariamente exercido, não possuem necessariamente um preparo específico para o desempenho de suas fun-

ções na área de ensino e treinamento profissional das polícias.

Soma-se às fragilidades de preparo nos cursos de formação profissional básica em ambas as organizações a falta de regularidade para a realização dos cursos para o aperfeiçoamento profissional ao longo da carreira do policial. É importante salientar, ainda, que estes cursos não alcançam os diferentes níveis hierárquicos e também não contemplam o conjunto dos membros dentro de cada um desses níveis nas referidas corporações.

De modo geral, faltam às academias de polícia as ferramentas necessárias — recursos humanos e materiais — para uma reflexão mais aprofundada sobre a questão da formação do policial, a fim de incrementar um padrão de excelência no exercício cotidiano do trabalho dos membros desse grupo profissional específico.

Recentemente, surgiram, no cenário nacional, algumas propostas e iniciativas do poder público e da sociedade civil organizada para a formação e a conseqüente qualificação dos policiais. Em sua maioria, essas iniciativas têm buscado romper com alguns paradigmas ainda vigentes no ensino desenvolvido nas academias de polícia e estabelecer novos conceitos acerca do trabalho policial.⁶

Todavia, não obstante a importância dessas iniciativas no contexto da reforma da polícia brasileira, até o momento não foi realizada uma avaliação do que já foi feito, dos resultados dessas experiências em termos de eficiência, eficácia e efetividade das atividades policiais para alcançar os objetivos propostos.

A formação profissional dos policiais sobrepõe princípios de modelos profissionais por vezes incompatíveis entre si, sem uma extensa e profunda análise das condições internas e externas para a superação do “modelo policial profissional tradicional” ainda em vigor nas academias de polícia do País, bem como para a implementação bem-sucedida de um novo modelo de polícia profissional.

Como exemplo dessa sobreposição, vale a pena salientar que, nas últimas duas décadas, o Governo Federal promoveu experiências em diferentes estados – incluindo Bahia, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo – para a formação profissional de policiais militares, com um programa baseado no policiamento comunitário. Mas não houve questionamento, e nem mesmo a substituição da concepção do trabalho policial nos moldes do “modelo policial profissional tradicional”, com princípios e estratégias claramente antagônicos na acepção do controle do crime adotada nos cursos de formação profissional nas academias de polícia militar.⁷

Pode-se destacar ainda alguns cursos ministrados por universidades e organizações não governamentais, que procuram desenvolver a formação profissional do policial sob “novos parâmetros”. Mas estes também não partem de um exame profundo e extenso da formação e do treinamento profissional desenvolvidos nas academias de polícia. Ficam freqüentemente como uma experiência “alternativa” à formação profissional realizada nas academias, e seus resultados não são ainda bem conhecidos, bem como suas implicações para o trabalho policial.

Além disso, esses cursos não são uma realidade para todas as polícias brasileiras e tampouco alcançam a totalidade dos membros das referidas corporações.⁸ Tais iniciativas, supostamente uma alternativa para a melhor qualificação dos policiais, não se constituem como uma realidade de alcance nacional, e muitas vezes são interrompidas por motivos diversos, sem que haja uma avaliação conseqüente dos seus impactos na formação profissional e nas práticas e atividades policiais cotidianas.⁹

Pode-se afirmar que, embora nos últimos anos tenham sido experimentadas algumas inovações na área da formação profissional do policial no Brasil, não há até o momento uma avaliação acerca do seu êxito em termos de mudanças efetivas nas práticas e procedimentos dominantes. Nesse sentido, para as intervenções que buscam qualificar o trabalho policial, é necessário empreender um extenso e profundo exame das condições em que se dá a formação profissional nas academias de polícia, ou fora delas.

É indispensável pensar estratégias amplas, que permitam a realização de pesquisas, incluindo dados empíricos em ambas as organizações de polícia, para que se possa lançar um “olhar” mais acurado sobre a formação profissional e as práticas policiais. Esta é, indubitavelmente, uma tarefa urgente e necessária para que se implemente um projeto educacional que busque alcançar o aprimoramento da atividade profissional da polícia a fim de responder de maneira satisfatória às crescentes e complexas demandas da sociedade e enfrentar os desafios relacionados à eficácia de suas ações num contexto democrático.

Sem uma avaliação crítica do processo de formação profissional do policial e dos seus efeitos concretos na forma de conceber a gestão da segurança pública e a organização do trabalho policial, a atividade permanecerá sujeita ao imprevisto, à descontinuidade e às demandas e pressões de interesses particulares de diferentes grupos, sem uma tradução efetiva na qualidade do padrão de atuação da polícia para lidar com os graves problemas de segurança na sociedade brasileira contemporânea.

2. Desafios na formação profissional do policial para a qualificação do trabalho policial na sociedade brasileira contemporânea

Partindo-se dos aspectos levantados no breve cenário esboçado sobre a formação profissional do policial, algumas questões preliminares foram destacadas para melhor ilustrar os desafios colocados para um projeto de qualificação profissional num ambiente democrático. São consideradas tarefas fundamentais:

A) O incremento dos recursos humanos e materiais:

- Designação de fundos específicos para academias e centros de ensino e treinamento profissional de policiais, tendo em vista o aprimoramento do ensino profissional (contratação de docentes e palestrantes, provimento de títulos de literatura especializada — nacional e internacional — nas bibliotecas etc).
- Garantia de condições materiais para o pleno funcionamento dos cursos de formação e aperfeiçoamento profissional em todas as unidades de ensino das polícias, com salas de aula,

equipamento operacional — armas, veículos, informática etc. — em bom estado de uso.

B) A organização da formação profissional

- Realização de uma ampla e sistemática discussão sobre os modelos policiais profissionais e suas implicações nas práticas policiais para o desempenho das funções de manutenção da ordem e aplicação da lei.
- Execução plena e efetiva dos programas e projetos de formação e aperfeiçoamento profissional do policial, elaborados com base no documento que compreende as diretrizes curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança pública (Plano Nacional de Segurança Pública).
- Elaboração de indicadores para monitoramento e avaliação crítica dos programas e projetos voltados para a área de formação profissional de policiais;
- Articulação do conhecimento teórico com as experiências práticas cotidianas, objetivando a produção sistemática de conhecimento teórico e técnico-operativo na área da segurança pública.
- Garantia da formação continuada de policiais (pertencentes a todos os níveis hierárquicos da organização policial), bem como da equipe técnica especializada que atua em ensino, treinamento e supervisão profissional de policiais (corpo docente e corpo de técnicos — psicólogos, pedagogos, assistentes sociais etc.).
- Implementação e consolidação da interdisciplinaridade como eixo curricular dos programas de formação profissional,

tendo em vista transmitir e sedimentar conhecimentos, valores e comportamentos que possibilitem a aquisição de competências e habilidades para o manejo adequado e o desempenho eficiente e eficaz das ações cotidianas da polícia concernentes à manutenção da ordem e da segurança públicas.

- Integração do ensino policial, civil e militar, respeitadas as particularidades de cada organização policial, a fim de articular os conteúdos programáticos com uma metodologia que favoreça o diálogo e a reflexão crítica sobre a atividade policial.

Considerações finais

Este artigo buscou esboçar um breve panorama da formação profissional do policial, com enfoque nas principais tendências evidenciadas pelos currículos dos cursos desenvolvidos em algumas academias de polícia brasileiras. Procurou ainda, em face desse cenário, destacar alguns dos principais desafios para a qualificação do trabalho policial na sociedade brasileira contemporânea. A título de conclusão, apresenta-se uma breve avaliação de algumas das questões colocadas em matéria de tendências e desafios na formação profissional de policiais no atual contexto brasileiro.

Nesse sentido, vale a pena lembrar que, nos últimos anos, no Brasil, esforços têm sido realizados, tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil organizada, para o estabelecimento de uma maior qualidade do ensino e do treinamento profissional dos policiais. Entretanto, ao mesmo tempo, pode-se constatar uma certa fragilidade nas ferramentas

disponíveis para a implementação das propostas de educação policial dentro do escopo de uma política pública de segurança voltada para a melhoria dessa formação.

Verifica-se que não houve, até então, um debate profundo, envolvendo policiais, autoridades do governo e técnicos do setor, sobre uma ampla agenda de reformas que privilegiasse de forma extensa e duradoura a formação profissional voltada para a aquisição das competências e habilidades requeridas para o desempenho eficiente e eficaz das ações cotidianas da polícia.

No cenário de insegurança que tem sido experimentado no Brasil, principalmente nas grandes metrópoles e periferias das cidades, a questão da segurança pública está há muito tempo presente nos discursos dos políticos — independentemente do partido político. Do mesmo modo, ela está presente em inúmeras pesquisas realizadas com a população brasileira, onde figura entre os problemas que mais preocupam os entrevistados — qualquer que seja o seu perfil socioeconômico. Nesse contexto, é perturbador que até hoje a questão não tenha merecido um tratamento à altura das dimensões que assume no País.

É possível que as reflexões que vêm sendo desenvolvidas no âmbito da ciência política, sobre a definição das agendas e dos debates públicos relacionados a problemas sociais (FUKS, 2000), possam fornecer algumas hipóteses explicativas para orientar estudos nessa direção, cuja realização se faz necessária para ampliar a compreensão desse campo específico da segurança pública no Brasil.

Afinal, a educação policial, importante instrumento para criar e estabelecer um padrão de excelência para o trabalho policial, não conseguiu, até o momento, se firmar como prioridade em relação à segurança pú-

blica. Na realidade cotidiana de uma parte considerável das polícias brasileiras e da população atendida pela instituição, a qualificação do trabalho policial permanece como retórica, sem uma tradução efetiva. ✧

1. Algumas das diversas experiências internacionais que foram implementadas nas últimas décadas na área de segurança pública são analisadas por Cerqueira, Lobão & Carvalho, 2005. *erat volutpat. Proin pharetra.*
2. Sobre os modelos policiais profissionais, suas características e implicações no exercício cotidiano do trabalho policial, consultar Poncioni (2004).
3. Fielding (1996) dá particular destaque ao fracasso desse tipo de abordagem em pelo menos duas áreas em que a polícia não pode contar com a sensibilidade pública: os crimes contra as mulheres, particularmente o manejo das investigações de estupro e violência doméstica, e as agressões com motivações raciais
4. Utilizo-me, essencialmente, dos dados coletados na pesquisa realizada, durante o período de 1999 a 2002, para a minha tese de doutorado (Poncioni 2004). Sirvo-me, igualmente, dos dados coletados no trabalho de campo por mim realizado em 2005 nas academias das polícias civil e militar do Estado do Rio de Janeiro.
5. Além dos conteúdos programáticos da formação profissional das academias de polícia — civil e militar — do Estado do Rio de Janeiro, foram examinados também, dentre os mais importantes, os dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Sergipe e Bahia.
6. Nessa perspectiva, destaca-se no nível federal, o documento “Matriz curricular nacional para a formação em segurança pública”, lançado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), bem como os cursos de breve duração para policiais realizados no âmbito da Secretaria. Ver a respeito: <http://www.mj.org.br>. Na esfera estadual, podem-se salientar as iniciativas que o Instituto de Segurança Pública (ISP) – RIOSEGURANÇA, da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, vem tomando no sentido de implementar, dentro da política estadual de segurança pública, um programa especificamente voltado para a formação de policiais, bem como a realização de cursos de breve duração para policiais de ambas as corporações. Consultar <http://www.isp.rj.gov.br>. Há ainda os cursos realizados por intermédio de parcerias com universidades e organizações não governamentais. Ver especialmente Saporì (2002).
7. Algumas das experiências de policiamento comunitário desenvolvidas foram analisadas: em Minas Gerais, por BEATO, Claudio. *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário* — disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/reinventando.htm>; em São Paulo, por MESQUITA NETO, Paula. (1998), “Policiamento comunitário e controle civil da polícia no Brasil: a experiência de São Paulo”. In: *Seminário Internacional A Polícia e o Controle Civil em Sociedades Democráticas* — realizado pelo Núcleo de Estudos sobre Violência da Universidade de São Paulo e pelo Human Rights Research and Education of Centre of University of Ottawa, São Paulo, Universidade de São Paulo; e no Rio de Janeiro, por MUNIZ et al. (1997), “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo*, v. 9, n. 1, p. 197-213.
8. Pode-se inferir que, no caso brasileiro, o público-alvo dos programas de formação e treinamento profissional é majoritariamente constituído de policiais que ocupam postos de comando ou direção, alcançando de forma muito incipiente os postos hierárquicos inferiores das organizações policiais. Ver, a propósito, Saporì (2002); Poncioni (2004).
9. Ver especialmente Saporì (2002).

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sergio. (1995), "Criminal violence in modern Brazilian society", in: L. SHELLEY; J. VI

BEATO, Claudio. Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário —disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/reinventando.htm>; em São Paulo.

GH (Eds), Social changes, crime and the police, Switzerland: Harwood Academic Publishers, p. 109-118.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. (2005), "O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil". Texto para Discussão, Rio de Janeiro, IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1144: 1-30.

FIELDING, Nigel. (1996), Enforcement, service and community models of policing. In: SAULSBURY, Wilson, MOTT, Joy; NEWBURN, Tim (the collection), Themes in Contemporary Policing, Great Britain: Latimer Trend & Co Ltd, Plymouth, 1996, p. 42-59.

FISCHER, Rosa Maria. (2006), "Metodologia de Monitoramento e Avaliação dos Cursos de Formação dos Operadores da Segurança Pública". Relatório final Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública, p. 1-36.

FUKS, Mario. (2000), "Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social".

BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 49: 79-84.

LÉVY, René. (1997), "A crise do sistema policial francês

hoje. Da inserção local aos riscos europeus". Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, v. 9, n. 1: 53-77.

MESQUITA NETO, Paulo. (1998), "Policiamento comunitário e controle civil da polícia no Brasil: a experiência de São Paulo". In: Seminário Internacional A Polícia e o Controle Civil em Sociedades Democráticas — realizado pelo Núcleo de Estudos sobre Violência da Universidade de São Paulo e pelo Human Rights Research and Education of Centre of University of Ottawa, São Paulo, Universidade de São Paulo.

MUNIZ et al..(1997), "Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário". Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, v. 9, n. 1, p. 197-213

PONCIONI, Paula.(2004), Tornar-se policial: A Construção da Identidade Profissional do Policial no Estado do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, mimeo.

SAPORI, Luiz Flavio. (2002), "O treinamento como ferramenta de reforma policial na sociedade brasileira: perspectivas e limitações", in Seminário Interpretações da Violência Urbana no Brasil, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo.

ZAVERUCHA, Jorge; BARROS, Maria do Rosário N. (Orgs). (2002), Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais, Recife: Fundação João Nabuco, Escola de Governo e Políticas Públicas, Editora Massangana.

Data de recebimento: 16/02/07

Data de aprovação: 05/03/07

Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil

Marcos Rolim

Marcos Rolim, jornalista, é consultor em segurança pública, assessor na 6ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e professor da Cátedra de Direitos Humanos do Centro Universitário Metodista, IPA, em Porto Alegre. Autor de "A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI." (Zahar, 2006).

 marcos@rolim.com.br

Resumo

Em que pese a grave situação da segurança pública no Brasil, o País mantém um modelo de polícia ineficiente, violento e corrupto, bem como uma política criminal essencialmente repressiva, que tem produzido elevadas taxas de encarceramento e mais violência. As principais inovações em experiências de reforma das polícias em vários países do mundo e as novas estratégias e abordagens em segurança pública nas últimas três décadas ainda não se difundiram no Brasil. Este texto avalia a reação conservadora às idéias de mudança e reforma da política de segurança pública no Brasil e propõe duas abordagens inovadoras para uma política capaz de prevenir o crime e a violência.

Palavras-Chave

Política de Segurança Pública, Inovação, Situação de Risco, Prevenção do Crime e da Violência.

O Brasil tem experimentado, nas duas últimas décadas pelo menos, um problema novo no que diz respeito à segurança pública. Em que pese o país ainda não dispor de levantamentos criteriosos a respeito da evolução das taxas criminais — que só seriam possíveis com a realização sistemática de pesquisas nacionais de vitimização¹ —, pode-se afirmar que desde os anos 1980 temos convivido com taxas elevadíssimas de homicídios² na maior parte das regiões metropolitanas e com um transbordamento de práticas violentas propostas por grupos vinculados ao tráfico de armas e drogas, em ações conduzidas por parte das próprias polícias — entre elas a persistência da tortura e dos grupos de extermínio — e em manifestações coletivas de grupos sociais nos principais centros urbanos, que vão das disputas entre torcidas de futebol e “quebra-quebras” até os cenários de linchamentos nas periferias.

A gravidade dos fenômenos da violência e da criminalidade no Brasil, com a emergência de situações inesperadas capazes de colocar em risco cidades inteiras, como, por exemplo, as práticas terroristas construídas pelo PCC em São Paulo, ou por grupos organizados como nos episódios do final de 2006 no Rio de Janeiro, não tem, entretanto, permitido a oferta de novas e mais eficazes respostas em termos de políticas de segurança pública. Pelo contrário, exceções à parte, chama a atenção o fato de que as políticas implementadas pelos diferentes governos sejam, quase sempre,

tentativas de ministrar doses maiores das mesmas receitas já testadas e sabidamente incapazes de produzir resultados diversos do notável fracasso já acumulado.

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

Neste trabalho, aponto inicialmente duas dimensões em que a resistência à inovação em segurança pública está ancorada, sustentando a necessidade de se construir no Brasil uma nova relação entre as políticas de segurança e as ciências sociais e pensando, neste particular, as responsabilidades dos governos, da mídia e da instituição universitária brasileira. Por fim, introduzo duas abordagens inovadoras que me parecem prioritárias para o êxito das políticas de segurança pública no Brasil.

A resistência da subcultura policial

As instituições possuem, invariavelmente, uma cultura própria (ou uma subcultura), que resiste às modificações mais amplas operadas no contexto social. No caso da instituição policial, o conservadorismo parece ser ainda mais pronunciado. Uma das razões, por certo, prende-se à circunstância de que as polícias em todo

o mundo raramente são, de fato, controladas. Elas possuem, pelo menos em muitas das experiências nacionais, uma autonomia perturbadora dentro do Estado Democrático de Direito e atuam, em regra, como se não devessem prestar contas de seus atos cotidianos a uma autoridade externa. Esse mesmo espaço de autonomia, como se sabe, será também aquele que abrigará boa parte das distorções operantes no trabalho policial, além das práticas violentas e criminosas que comprometem a própria imagem das polícias em todo o mundo.

Autores como Folgelson e Johnson (LANE, 2003) demonstraram que a polícia nunca foi, de fato, “controlada” desde o exterior por quem quer que fosse. Como instituições complexas capazes de acumular experiências, as estruturas policiais foram desenvolvendo uma cultura autônoma sob a pressão das circunstâncias especiais e bastante difíceis que acompanham o próprio trabalho de seus membros. Valores típicos passaram a ser compartilhados pelos policiais, oferecendo cada vez mais resistências consideráveis às intenções reformadoras, conforme já o revelaram inúmeros trabalhos³. Pode-se, assim, subscrever a seguinte afirmação:

Por muitos anos, e em muitos lugares, as mudanças vislumbradas pela Polícia tiveram de ser adaptadas à organização policial e à subcultura, mais do que a organização policial e a subcultura tiveram de se adaptar às mudanças. (GREENE, 2002, p.180)

Monet (2001) chama a atenção para o fato de existir uma cultura policial surpreendentemente comum, em que pese a extraordinária diferença entre as estruturas policiais dos diversos países. A natureza idêntica das funções, o fato de serem ti-

tulares dos mesmos poderes de pressão, o peso da hierarquia e o isolamento social dos policiais concorrem para que muitas semelhanças sejam observadas e o corporativismo seja uma constante (proteção recíproca, defesa da instituição contra ataques externos etc.). O autor também observa que os policiais são, quase sempre, muito conservadores do ponto de vista político e moral:

A cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro, a tomada em consideração apenas dos elementos concretos e o antiintelectualismo. Tudo o que se apresenta sob a forma de inovação, de experimentação ou de pesquisa suscita reações de rejeição imediata. Pelo fato de ser redutora de incerteza, a reprodução do ‘eterno passado’ congela o universo policial em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social. (MONET, 2001, p.155)

Por outro lado, ao longo da sua experiência histórica, as polícias foram consolidando um tipo especial de saber, interpretado por seus membros como fundamental à própria sobrevivência individual. Por isso, os valores culturais da tradição policial estão legitimados, primeiramente, pela idéia de que são eles os que podem “salvar sua vida”, o que lhes confere uma extraordinária eficácia. Como regra, tais noções não possuem qualquer comprovação empírica, nem há base teórica para elas. Pelo contrário, as evidências acumuladas em torno das regras de conduta capazes de oferecer maior segurança aos policiais e reduzir seus riscos de vitimização apontam para noções e procedimentos muito distintos daqueles que eles mesmos costumam valorizar. Constatação que termina não exer-

cendo qualquer impacto na consciência média dos policiais, porque o arcabouço ideológico da subcultura institucional a que estão vinculados afirma que o saber científico é abstrato ou “teórico demais”, guardando pouca relação com os “desafios práticos” vividos na linha de frente. Ali, “o melhor apoio” é aquele oferecido pela pistola, enquanto a teoria aprendida na academia será sempre um obstáculo a ser superado.

No Brasil, as convicções que consolidam o trabalho policial estão, também, informadas por uma marcante tradição anti-humanista, pela qual a violência é “naturalizada” sempre que oferecida àqueles que habitam as margens das sociedades modernas, nomeados na subcultura policial como “vagabundos”. Brodeur (2002, p.265) lembra, a propósito, que a cultura policial está profundamente marcada pelas noções de retribuição — o que se transforma, na prática, na idéia de que os infratores “merecem” um tratamento duro ou violento.

Nesse ambiente cultural, a violência ilegal do Estado, o emprego sistemático da tortura e a prática das execuções sumárias seguem sendo fenômenos presentes no cotidiano de uma nação onde o conceito de civilização ainda não se firmou. O Relatório da Justiça Global e o Núcleo de Estudos Negros (2003) levantaram detalhes a respeito de 349 execuções sumárias ocorridas no Brasil em um período de apenas seis anos (1997-2003). Outros levantamentos chegaram a números muito mais elevados. O dossiê *Grupos de extermínio no Brasil*, da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, apoiado em dados sistematizados pelas secretarias estaduais de segurança pública e pelo Movimento Nacional dos Direitos Humanos, identificou cerca

de 2.500 casos de pessoas mortas por grupos de extermínio, em 12 estados da federação, entre os anos 1996 e 1999.

Em alguns estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, autoridades já promoveram políticas específicas, com abonos salariais ou promoções, que estimularam policiais a matar. A impunidade nesses casos é a regra. O estudo da Ouvidoria de São Paulo, que pesquisou o histórico de 22 policiais do grupo de “elite” conhecido como Gradi (Grupo de Repressão e Análise a Delitos de Segurança), constatou que, até agosto de 2002, eles haviam respondido a 162 inquéritos policiais por homicídio. Um dos policiais pesquisados havia respondido a 32 inquéritos, todos por homicídio, entre 1998 e 2001. Destes, 22 já haviam sido arquivados quando da elaboração do estudo. No ano de 2003, no estado do Rio de Janeiro, 6.624 pessoas foram vítimas de homicídios dolosos, 179 foram mortas em latrocínios e 1.195 perderam a vida por conta de ações policiais, a maioria em circunstâncias que sugerem execução. O número total de vítimas fatais alcança, assim, a espantosa cifra de 7.998 pessoas, o que significa uma média de 18 pessoas assassinadas por dia naquele estado. A taxa é de 53,8 homicídios para cada 100 mil habitantes, exatamente o dobro da média brasileira. As mortes provocadas por ação policial no Rio de Janeiro cresceram 298,3% nos últimos sete anos. Em São Paulo, a violência policial cresceu 263% em oito anos (SOARES, 2006, p.349). As vítimas produzidas pelas polícias são invariavelmente jovens muito pobres e que habitam as periferias. Esse processo de violência contra os pobres agrega, ainda, um notável componente racista. No Rio de Janeiro, por exemplo, Mir (2004, p.440) cita estudo de Musumeci, que demonstrou que, apesar de os

negros serem apenas 8% do total da população carioca, formam 33% da massa carcerária e 30% dos civis mortos pela polícia.

Sob a expressão “autos de resistência”, as execuções aparecem no cotidiano dos relatos policiais e da mídia sempre associadas ao “enfrentamento a quadrilhas” de traficantes. Os estudos disponíveis sobre o perfil dessas mortes, entretanto, sugerem claramente outra interpretação:

A polícia paulista fulmina mais da metade de suas vítimas com tiros nas costas; acerta um terço delas na cabeça; comete a maioria dos homicídios à noite, muitas vezes sem testemunha. Na maior parte dos casos, não há provas de que a vítima cometia algum crime. Esses são os dados da análise de inquéritos policiais e laudos periciais de 224 (33,7%) de um total de 664 vítimas fatais da ação policial no ano de 1999. Especificamente, 36% foram atingidos na cabeça e, em média, as vítimas foram mortas com 3,17 tiros. Em 20,7% delas, havia 5 a 9 perfurações feitas por balas. Do total, 131 (68%) dos homicídios ocorreram no período noturno e, destes, 81,6% foram ocasionados por perfurações na cabeça ou nas costas. A análise também concluiu que 52% das vítimas não possuíam antecedentes criminais. (MIR, 2004, p.445)

Mudanças nas estruturas de policiamento, nos procedimentos e rotinas policiais são, via de regra, mal recebidas pelas instituições e vistas como ameaças a um equilíbrio que se pretende manter. Mudanças aceitáveis para essa tradição são apenas aquelas que permitam aos policiais espaços ainda maiores de autonomia, somados

à autorização para ações hoje limitadas ou não admitidas pelo ordenamento jurídico. Durante o desenvolvimento de qualquer mudança, é comum que muitos policiais se sintam inseguros e busquem formas de resistir aos projetos inovadores (CORDNER et al., 1991). Isso será especialmente verdadeiro quando as mudanças forem compreendidas como materialização de uma abordagem “leve” na luta contra o crime. Isso é muito comum, por exemplo, quando se mostra aos policiais que seu trabalho poderia ser bem mais eficaz na redução das taxas de criminalidade e violência se estivesse articulado e comprometido com projetos sociais de caráter inclusivo. Nesses casos, a reação sustentada com base na subcultura policial dirá que projetos de prevenção são matéria de “assistentes sociais” — o que seria, portanto, uma forma de negar a presumida “essência” da atividade policial: a repressão.

Assim, para todos aqueles que estão acostumados a um tipo de abordagem repressiva e que imaginam que a atividade policial seja exclusivamente isso, será, por certo, bastante difícil operar uma transição para um modelo fundado em outras premissas; um modelo em que, por exemplo, a repressão esteja subordinada a uma racionalidade preventiva. Por óbvio, a resistência à inovação oferecida pelas instituições policiais não é apenas motivada por diferenças culturais ou ideológicas. Ocorre que o atual modelo de polícia tem permitido também que determinados interesses particulares, articulados ilegalmente e mesmo em estreita colaboração com grupos criminais, tenham fincado raízes nas instituições policiais. Reformas, então, também ameaçam práticas altamente lucrativas já acomodadas na instituição, e que beneficiam parte das elites policiais. Assim, como diria Maquiavel, “o inovador tem por ini-

migos todos aqueles que obtinham vantagens com as velhas instituições”.

A resistência cultural e política

Inúmeras pesquisas de opinião têm demonstrado a adesão da maioria das pessoas no Brasil a pressupostos conservadores em termos de políticas públicas na área da segurança. Como regra, a opinião pública⁴ parece demandar crescentemente medidas “mais duras” contra o crime, manifestando-se a favor de propostas como penas mais gravosas, redução da idade penal, pena de morte ou emprego das Forças Armadas em tarefas de policiamento nas grandes cidades, além da construção de mais presídios e do aumento do número de policiais nas ruas.

É difícil estabelecer se posições do tipo estão consolidadas no senso comum ou se somente representam a aceitação genérica do discurso defensor do lema “lei e ordem” ou do receituário repressivo proposto de forma militante pela maioria dos formadores de opinião no Brasil. Em outras palavras, seria preciso medir até que ponto a demanda punitiva disseminada socialmente não expressa, sobretudo, o discurso típico reproduzido pela mídia, mais do que uma posição autônoma da própria cidadania.⁵ Seja como for, a maior parte da mídia trata dos temas da segurança pública a partir de posições distorcidas e preconceituosas cujos efeitos políticos tendem a agravar os próprios problemas de segurança.

Normalmente, a atenção oferecida pelos veículos de comunicação aos temas da segurança pública segue a máxima “*if it bleeds, it leads*” (“se sangra, dá manchete”). A pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec – Cândido Mendes) que analisou 2.514 matérias pro-

duzidas em 2004 por seis dos principais jornais brasileiros, demonstrou que 99,1% das notícias sobre crimes oferecem uma perspectiva individualizada dos fatos, sem contextualizá-los de nenhuma maneira. Não há sequer uma pista sobre a classe social das vítimas em 85% das matérias, e, em 95%, sobre os autores; apenas 1,4% das matérias da amostra tiveram como foco central estatísticas, pesquisas ou divulgação de dados. A pesquisa mostrou que as polícias são a principal fonte de informação da mídia sobre segurança e violência; especialistas e entidades da sociedade civil correspondem a menos de 5% das fontes ouvidas pelos jornais avaliados, o que, por si só, já condiciona largamente os enfoques oferecidos. Do conjunto das matérias, apenas 10,5% delas apresentam opiniões divergentes sobre os temas tratados. Assim, além da ausência de contextualização dos fenômenos, o que significa produção jornalística pobre e superficial, temos uma baixíssima diversidade temática e a produção de uma espécie de “discurso único” sobre o tema (RAMOS & PAIVA, 2004).

O que parece evidente, de qualquer modo, é que a demanda punitiva constitui um fenômeno social muito importante no Brasil contemporâneo, assim como em muitos outros países, o que, naturalmente, condiciona tanto os debates políticos, como o processo decisório na esfera pública.

Ao contrário do que se pode perceber em outras esferas de formulação de políticas públicas — como na saúde ou na economia, por exemplo —, o senso comum não incorporou a noção de que determinados temas afetos à segurança pública pressupõem um saber especializado. Assim, ainda que a cidadania moderna seja marcada por

uma intensa “reflexividade” (GIDDENS, 2001, p.318), vale dizer: pelo fato de que nenhuma posição social — status — confere ao seu titular a posse da verdade, que qualquer pessoa pode expor legitimamente suas razões no espaço público e que o envolvimento da cidadania no debate das políticas de segurança seja essencial para o sucesso delas, não consolidamos, portanto, a idéia de que toda a discussão sobre segurança pública deveria se dar a partir de um diálogo com o acúmulo alcançado pelas ciências sociais na área e não a partir da tradição da política criminal ou das praxes policiais.

Via de regra, os gestores da segurança pública no Brasil são pessoas que pouco ou nada sabem sobre o tema e que, não raro, administram suas pastas com a sensibilidade aguçada por objetivos eleitorais. Os governantes, por seu turno, quando pensam em “resultados” em segurança pública, apostam em projetos que permitam a capitalização política a curto prazo, desprezando todas as iniciativas que demandem um tempo maior de maturação. Na maior parte das vezes, autorizam as políticas na área sem que estas tenham sido selecionadas a partir de um diagnóstico competente e sem que elas próprias sejam um momento coerente dentro de um plano racional de segurança. Como tais iniciativas não são avaliadas, não é possível afirmar nada a respeito da sua eficácia. Os eventuais “resultados” serão sempre aqueles que seus proponentes divulgarem como peças de *marketing*.

Não temos no Brasil a prática de monitorar os resultados das políticas públicas mediante avaliações independentes, e, com exceção de algumas áreas — como a da saúde pública — o Estado brasileiro também não costuma selecio-

nar alternativas com base em evidências encontradas em pesquisas científicas. O paradigma do “*what works?*” (“O que funciona?”), tão estimado na tradição anglo-saxã, nunca foi valorizado no debate sobre políticas públicas no Brasil. Especialmente no que diz respeito às políticas de segurança, há um significativo espaço para a atuação de demagogos e aventureiros nos trajetos cruciais de tomada de decisão. As “políticas realmente existentes”, por decorrência, são pouco mais que o resultado contraditório de uma sucessão de improvisações e atos reativos às pressões da opinião pública. Essa realidade tem implicado descontrole, incapacidade gerencial e extraordinários desperdícios de recursos públicos, além de ineficiência generalizada.

De resto, como não poderia ser diferente, ainda se observa um estranhamento entre as atividades policiais e os ambientes de pesquisa acadêmica. As responsabilidades aqui devem ser divididas entre os governos, as polícias e as universidades. Historicamente, a academia pouco ou nenhum valor deu ao tema da segurança pública e à própria atividade policial. Questões dessa natureza foram vistas pela tradição universitária brasileira como “secundárias” ou mesmo nada relevantes para a pesquisa. Ainda hoje, poucas são as instituições de ensino superior que dispõem de centros de pesquisa em segurança pública, ou que estruturaram programas consistentes na área. Com a possível exceção da experiência em curso em Belo Horizonte, realizada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp–UFMG), pode-se afirmar que as universidades brasileiras não alcançaram uma interação efetiva com as polícias e que não influem decisivamente para a seleção das políticas públicas na área. Na outra ponta,

os governos raramente recorreram às universidades para projetos integrados à segurança pública, e as possibilidades de mobilizar a pesquisa acadêmica para conhecer os temas da criminalidade e da violência, ou para avaliar a própria atividade policial, foram e seguem sendo subestimadas pelos gestores. As instituições policiais, por seu turno, tendem a ver a aproximação com as universidades como uma desvalorização das competências e saberes profissionais de seus membros. Intuem, também, que uma formação teórica mais sólida e o recurso às pesquisas em segurança são capitais específicos, que podem provocar deslocamentos nas relações de poder, o que costuma ser interpretado como uma ameaça aos interesses estabelecidos nas corporações.

Inovação na segurança e sua difusão

Muitos são os autores e especialistas em policiamento que chamam a atenção para o fato de que as últimas três décadas se caracterizaram, quanto ao tema da segurança pública, pela construção de uma conjuntura internacional marcada por notáveis inovações e por reformas consideráveis das próprias instituições policiais.⁶ Em um período relativamente curto, a maior parte das polícias europeias, e mesmo norte-americanas, repensaram radicalmente suas atribuições, formação, estratégias e relacionamentos com as comunidades a que devem prestar seus serviços. Nesse processo — influenciado, primeiramente, pelo fracasso dos modelos “reativos” de policiamento⁷, mas também pelas descobertas científicas e pelo acúmulo de evidências colhidas — foram introduzidas inovações centrais em segurança. Entre essas estão o modelo de polícia comunitária e de policiamento orientado para a solução de problemas (GOLDSTEIN, 1990), o geo-referenciamento e o conjunto de tecnologias

para o mapeamento do crime e da violência que identificam os “hot spots”⁸, o programa Computerized Statistics (COMPSTAT), a abordagem colaborativa entre policiais e agências de serviço social (como nas táticas de “pulling levers policing”), o policiamento baseado em evidências, as abordagens de prevenção do crime por meio de projetos ambientais (Crime Prevention Through Environmental Design – CPTED) etc. Tudo isso sem contar os recursos tecnológicos, que permitiram uma revolução nas técnicas de controle, investigação e perícia, tais como o uso de câmeras em espaços públicos, os *softwares* de reconhecimento visual e voz, as armas não letais, o emprego de satélites no rastreamento ou o uso do DNA na produção da prova, entre outros.

No Brasil, em que pese alguns desses recursos e técnicas já serem parcialmente empregados pelas polícias, o fato incontestável é que as inovações observadas em grande parte dos países ocidentais — inclusive em alguns da América Latina, como o demonstra a experiência colombiana — não se difundiram no Brasil. Entre nós, em quase todas as situações em que aquelas inovações são aplicadas pelas polícias, percebe-se claramente que elas se encontram em posições secundárias, quando não isoladas do modelo tradicional de policiamento, que segue sendo amplamente hegemônico.

Para se compreender isso, seria interessante lembrar que a implantação de uma inovação nem sempre se impõe pelos seus efeitos benéficos, por mais comprovados que eles sejam. Everett M. Rogers, em uma obra clássica, lançada há mais de 40 anos, *Diffusion of Innovations*, já havia chamado a atenção para esse fenômeno, sustentando que a difusão de uma inovação requer a configura-

ção de uma necessidade de mudança socialmente percebida ali onde a inovação emerge (ROGERS, 1995, p.11). Segundo o modelo de Rogers, um ponto-chave no processo de difusão da inovação é a “decolagem” (*take-off*). Uma vanguarda de agentes transformadores adota a inovação e passa a divulgá-la. Quando os “primeiros adotantes” alcançam uma massa crítica — em torno de 5% a 15% do total —, o processo será provavelmente irreversível. Os autores, que se dedicam ao tema da difusão das inovações, identificam cinco características cruciais que ajudam a entender tais mudanças e seus ritmos:

- A vantagem relativa da inovação (as pessoas percebem a mudança como algo melhor para elas?);
- A compatibilidade (a adoção exige uma mudança de valores ou de estilos de vida, ou é compatível com os valores e estilos já existentes?);
- A complexidade (qual a dificuldade em entender e aplicar a inovação?);
- A possibilidade de experimentação (a inovação pode ser testada ou exige uma adesão definitiva?);
- A possibilidade de observação (as pessoas podem discernir as diferenças naquelas que adotam a inovação?).

Tendo presente estas características, parece evidente o quanto a inovação das políticas públicas de segurança deverá ser lenta e difícil no Brasil. Primeiro, a maioria das pessoas, a começar pelos policiais, não percebe num projeto alternativo de segurança uma possibilidade que lhes assegure vantagens; aliás, a grande maioria das pessoas nunca foi informada da existência de projetos alternativos em segurança. Segundo, uma mudança de paradigma da segurança pública não seria

compatível com boa parte dos valores e métodos de trabalho existentes nas corporações policiais. A inovação nesta área é, ao mesmo tempo, extremamente complexa, o que significa dificuldades na explicação e na aplicação de projetos alternativos. Das cinco características que definem o ritmo da difusão das inovações, apenas as que se referem à possibilidade de experimentação e à possibilidade de observação são favoráveis quando o tema é segurança pública. De fato, um novo projeto não exige o imediato comprometimento de todos, podendo, pelo contrário, ser testado com programas-piloto. Da mesma forma, as diferenças alcançadas com a implantação de novos projetos podem ser facilmente identificadas, caso os resultados sejam monitorados e avaliados por instituições independentes.

Dois abordagens prioritárias para a inovação da segurança pública no Brasil

Considerando a experiência internacional com políticas de segurança pública e as evidências encontradas pelas ciências sociais, pode-se afirmar que as inovações mais significativas introduzidas nessa área, nas últimas três décadas, foram aquelas que tornaram possível a redução do crime e da violência a partir de abordagens preventivas. Tais resultados, que seguem sendo obtidos em inúmeros projetos e iniciativas eficazes de segurança pública em todo o mundo, permitiram que as visões mais tradicionais — que reduziam os próprios desafios da segurança aos termos da “*law enforcement*” (aplicação da lei) — fossem repensadas a partir de um contexto de interação crescente entre as atividades dos policiais, as diferentes agências governamentais, as comunidades e o aporte crítico da pesquisa. Nesse redesenho, restou claro que as tarefas de repressão e manutenção da ordem são e conti-

nuarão sendo muito importantes para qualquer estrutura moderna de policiamento, mas podem e devem ser desenvolvidas por uma racionalidade programática orientada pelos objetivos da paz, da proteção aos direitos humanos e da prevenção ao crime e à violência.

Como vimos, esse processo de modernização e racionalização do “campo” da segurança pública ainda não “decolou” no Brasil, o que agrava a crise do setor e prolonga modelos, rotinas, práticas e valores incapazes de enfrentar nossos desafios mais urgentes. Independentemente desse limite histórico — marcado por uma defasagem de décadas —, é possível avançar em uma ampla reforma do sistema de segurança pública no Brasil se construirmos uma adequada demanda social e política em favor da mudança.

Com efeito, o Brasil não pode mais sustentar a irresponsabilidade do rumo da política criminal, escolhido por suas elites, que se estrutura a partir da promessa dissuasória a ser oferecida pela pena privativa da liberdade. O modelo de encarceramento em massa praticado contra os excluídos e marginalizados socialmente no Brasil nunca produziu os resultados prometidos por seus defensores. Greene (1980), por exemplo, em um estudo que aplicou modelos matemáticos para estimar os efeitos do encarceramento, demonstrou persuasivamente que os níveis de criminalidade são praticamente insensíveis ao tamanho da população carcerária. Estimativas do *Home Office* (UK) apontam para uma redução de apenas 1% nas taxas criminais para cada aumento de 15% da população carcerária; uma relação ainda considerada muito “otimista” por alguns pesquisadores. As evidências em favor desta conclusão são inúmeras. Holanda e França, por

exemplo, tiveram 12% de aumento nas taxas criminais entre 1987 e 1996, sendo que a Holanda encarcerou, no mesmo período, 20 vezes mais do que a França.⁹ Situações assemelhadas fizeram com que, em novembro de 2002, os gestores dos sistemas penitenciários de 44 países do Conselho Europeu, reunidos em Estrasburgo, observassem que o número de presos em cada nação é determinado pelas respectivas políticas criminais e não pelas taxas criminais. Uma conclusão embasada em trabalhos de fôlego como o de Tonry & Frase (2001), que demonstraram que cada sociedade pode escolher, por várias razões, o número de presos que deseja ter, se quer altas taxas de encarceramento ou não. Finlândia, Canadá e Alemanha, por exemplo, escolheram diminuir drasticamente suas populações carcerárias sem que disso tenha resultado qualquer dinâmica criminógena. Pelo contrário, os estudos disponíveis apontam para o sucesso das experiências, que apostaram em penas alternativas à prisão para a grande maioria dos delitos (SEYMOUR, 2006).

Como costuma ocorrer em todos os demais temas cruciais da segurança pública em nosso País, carecemos de dados e estudos específicos que estimem o custo do crime e da violência no Brasil. De qualquer modo, os estudos realizados em outros países, com taxas criminais inferiores às nossas, nos permitem ter uma idéia do problema. Nos Estados Unidos¹⁰, por exemplo, Miller, Cohen & Wiersema (1996) estimaram o custo do crime para o ano de 1993 em 450 bilhões de dólares. Em relatório mais recente, da organização *Fight Crime: Invest In Kids*, estimou-se o custo anual da criminalidade nos Estados Unidos em 655 bilhões de dólares (CHRISTESON & NEWMAN, 2004). A maior parte desse custo é aquele imposto diretamente às

vítimas como prejuízo, mas os cidadãos que recolhem seus impostos sustentam um sistema de justiça criminal que consome 90 bilhões de dólares ao ano, além de gastarem mais 65 bilhões no pagamento de empresas e recursos privados de segurança (WELSH, 2003). Apenas esse custo com o sistema de justiça e com a segurança privada significa que cada americano, adulto ou criança, consome 534 dólares por ano para ter mais segurança, o que representa um gasto anual de mais de 2 mil dólares para uma família com quatro pessoas.¹¹

A experiência concreta e alucinada com o encarceramento nos EUA, aliás, deveria servir para que as autoridades no Brasil se afastassem tanto quanto possível daquele caminho. Dados do *Center on Juvenile and Criminal Justice* demonstram que manter uma pessoa presa durante um ano custa aos contribuintes norte-americanos 22 mil dólares.¹² Uma sentença de prisão perpétua, em média, custa 1,5 milhão de dólares. Em torno de 60% da população prisional nos EUA cumpre pena por crimes relacionados ao uso e à venda de drogas ilegais. Em 1992, cerca de três mil destes condenados, sem qualquer crime violento registrado, cumpriam sentenças de no mínimo cinco anos (MILLER, 1996). Assim, um furto de 300 dólares, por exemplo, custa ao povo americano aproximadamente 110 mil dólares para cada sentença de cinco anos de prisão.

No caso brasileiro, uma política de segurança pública será tanto mais eficaz na redução do crime e da violência quanto maior for a atenção conferida a dois agrupamentos: crianças e adolescentes em situação de risco e egressos do sistema penitenciário e das instituições juvenis de privação da liberdade.

Crianças e adolescentes em situação de risco devem ser prioritárias em uma política de prevenção, porque o crime e a violência estão sempre super-representados entre os jovens, e identificar os fatores preditivos (circunstâncias específicas relacionadas ao desenvolvimento futuro de condutas criminais) entre crianças e adolescentes, contornando-os, permite eliminar muitas das séries causais que, alguns anos depois, produziram grande parte dos delitos.¹³ Egressos do sistema penitenciário brasileiro e jovens que cumpriram medidas de privação de liberdade, por seu turno, enfrentam extraordinárias dificuldades para sua integração social, ainda maiores em realidades como a nossa, em que os presídios constituem tão-somente espaços para indescritíveis violações à dignidade humana e sofrimento, e onde ex-presidiários são profundamente estigmatizados. O mesmo se aplica aos jovens em conflito com a lei, que tenham passado pelo sistema Febem e instituições congêneres. A maior parte dos egressos, por isso mesmo, será como que “empurrada” socialmente para alternativas ilegais de sobrevivência, o que caracteriza a própria experiência do encarceramento massivo como um dos agenciamentos (circunstâncias específicas relacionadas à possibilidade imediata da conduta criminal) mais importantes do crime e da violência nas sociedades contemporâneas.¹⁴

Temos aqui, duas abordagens prioritárias para qualquer política séria de segurança e que têm sido normalmente desconsideradas no Brasil. Retomando o tema dos custos pressupostos em cada política, é interessante lembrar o estudo de Mark Cohen, da Universidade de Vanderbilt. Em 1998, ele procurou medir os custos da criminalidade calculando o quanto se pouparia nos EUA ao se evitar a transformação de um adoles-

cente num adulto com uma carreira criminal, e concluiu que os valores estariam entre 1,7 e 2,3 milhões de dólares. (COHEN, 1998)

Pensar uma política de prevenção ao crime e à violência a partir de programas inclusivos quanto a esses dois grupamentos implica desenvolver programas focados, capazes de produzir resultados imediatos de redução das taxas criminais.

Na literatura, uma das experiências mais interessantes de políticas focadas em jovens de alto risco, conhecida como “Operação cessar-fogo”, foi construída nos anos 1990 em Boston (EUA). “Mentores de rua”¹⁵, policiais, promotores, líderes religiosos e agências de serviço social identificaram em cada bairro os jovens mais problemáticos e em conflito com a lei. O objetivo estabelecido foi o de “zerar” a situação de violência no bairro, o que deveria ser compreendido como um “recomeço” combinado com os próprios jovens, ao invés de uma resposta tradicional de prisões sucessivas. Em uma primeira reunião com os adolescentes, as autoridades afirmavam que a violência iria parar daquele dia em diante, que quem não estivesse disposto a construir a paz na comunidade seria punido e que todos os demais, que desejassem participar do programa, teriam acesso a vários serviços sociais, incluindo formação profissional e encaminhamento a alternativas de trabalho remunerado. A taxa de homicídios entre os jovens em Boston era crescente desde 1992 até o verão de 1996, quando o programa começou. Então, os resultados apareceram. Os homicídios contra jovens (pessoas com menos de 24 anos) caíram em dois terços; as agressões cometidas por jovens armados caíram abruptamente e as taxas gerais de homicídio na cidade caíram pela metade. Esses resultados não podem

ser explicados pela redução geral das taxas de homicídio nos EUA na mesma época, porque, nas demais cidades americanas, as taxas de homicídio foram declinando consistentemente ao longo de anos, enquanto Boston alcançou o mesmo resultado em um par de meses. (KENNEDY, 1999)

A abordagem colaborativa foi depois confirmada pela experiência da Filadélfia, onde resultados impressionantes foram obtidos nos distritos selecionados para o programa. A iniciativa teve início em 1999 e propiciou que os homicídios de jovens diminuíssem em 46% no 24º Distrito e em 41% no 25º Distrito, o que representou mais que o dobro da redução geral das taxas de homicídio na cidade no mesmo período. Da mesma forma o Projeto “Cessar-fogo” foi testado em Chicago, focando seus objetivos na redução de homicídios relacionados às gangues. No West Garfield Park, onde o programa opera há mais tempo, os homicídios caíram 67% em dois anos. Programas semelhantes, aplicados em Minneapolis, Stockton e Greensboro, também tiveram o mesmo sucesso.¹⁶

Tais programas devem ser associados a outras iniciativas, especialmente aos projetos de auxílio e terapia das famílias dos jovens em situação de risco — que enfrentem as circunstâncias domésticas preditivas para o crime, como o abuso sexual, a negligência e os maus-tratos —, aos programas intensivos de atividade pós-escolar¹⁷ e a uma abordagem *anti-bullying*¹⁸ nas escolas.

Ao mesmo tempo, o papel a ser cumprido pelas políticas públicas de saúde quanto à prevenção do crime e da violência não deve ser subestimado. Uma proporção significativa de crimes violentos em qualquer sociedade contemporânea

está vinculada a problemas de saúde, destacadamente ao alcoolismo, à dependência química de drogas pesadas e às desordens psicológicas mais sérias. Por esses e outros motivos, reconhece-se cada vez mais a existência de uma ampla interface entre as políticas de saúde e segurança pública.

Tendo em conta o outro foco proposto, os egressos do sistema penitenciário devem ser inseridos em programas sociais específicos, com ênfase na assistência social e na formação profissional para a inserção no mercado de trabalho. Programas recentes, como o da *Learning and Skills Development Agency*, no Reino Unido, têm permitido sensíveis reduções das taxas de reincidência por meio de cursos que procuram melhorar a capacidade de expressão e pensamento dos detentos.¹⁹ Assim, não apenas iniciativas de formação profissional ou de educação formal são importantes. Os países da Europa Ocidental possuem serviços específicos de acompanhamento de egressos, o que vale para todos os países desenvolvidos. No Canadá, por exemplo, o *Correctional Service*²⁰ constitui um bom exemplo de um serviço governamental criado para permitir “uma transição segura das prisões para a vida em sociedade”. Muitas são, também, as experiências bem-sucedidas de apoio à integração social de ex-detentos realizadas por organizações não governamentais. No Brasil, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (Apacs) têm oferecido um bom exemplo, que, incrivelmente, segue sendo pouco conhecido e lembrado. A *Prison Fellowship*, uma ONG norte-americana de inspiração religiosa que promove a idéia da Justiça Restaurativa e já atua em mais de 100

países é completamente dedicada à reforma do sistema de justiça e à assistência a presos e seus familiares. Um dos seus programas assegura iniciativas de boas-vindas a ex-presidiários, envolvendo, com sucesso, voluntários das comunidades e igrejas de distintas convicções. Exemplos do tipo podem ser encontrados em quase todos os países.

Conclusão

O debate sobre segurança pública no Brasil segue uma trajetória errática e pouco racional, marcada pela disseminação de uma extraordinária demanda punitiva, pela ideologização e pela inexistência de espaços institucionais permeáveis aos acúmulos produzidos pela experiência internacional e pelas evidências colhidas em pesquisas científicas. As possibilidades de inovação, seja na reestruturação do modelo de polícia “constitucionalizado”, seja na adoção coerente de políticas e técnicas orientadas pelos objetivos da prevenção, seguem sendo, portanto, pequenas.

O relativo abandono de crianças e adolescentes das nossas periferias, a inexistência de definições políticas que permitam o desenvolvimento de programas efetivos de resgate social dos jovens em situação de risco, a resposta tradicional da repressão e do encarceramento massivo e a crise penitenciária produzida por uma política criminal equivocada e pela omissão oficial fazem com que a reprodução ampliada do crime e da violência no Brasil encontrem as condições ideais. Desconstruir estas condições é, hoje, o principal desafio para uma política exitosa de segurança no Brasil. ✎

1. A base de dados disponível sobre a evolução das taxas criminais no Brasil é, invariavelmente, aquela oferecida pelos registros policiais. Entretanto, a maior parte das vítimas em todo o mundo não registra ocorrência. As taxas de subnotificação são ainda mais altas no Brasil por conta da baixa confiança nas polícias. Por isso, para se estimar o número de crimes praticados e medir as tendências criminais é preciso contar com pesquisas de vitimização, o que tem sido sistematicamente negligenciado no Brasil.
2. Em 1930, apenas 2% das mortes no Brasil eram produzidas por causas violentas (homicídios e acidentes). Atualmente, as causas violentas respondem por 13,5% do total de óbitos. A década de 80 foi o momento da “virada” nessa evolução epidemiológica, com um aumento de 29% na proporção de mortes violentas. Morreram no Brasil, por conta da violência, apenas entre 1991 e 2000, 1.118.651 (um milhão, cento e dezoito mil, seiscentos e cinquenta e uma) pessoas. Desse total de óbitos, 369.068 foram por homicídios, 62.480 por suicídio e 309.212 por acidentes e violências no trânsito e nos demais transportes (MINAYO, 2004).
3. Ver, por exemplo: Manning, P.K. (1977), *Police Work: The Social Organization of Policing*. Cambridge, MIT Press. e Kelling, G.L. e Wycoff, M.A. (1978), *The Dallas Experience: Volume 1. Organizational Reform*. Washington, DC, Police Foundation.
4. O conceito de “opinião pública” é controverso nas ciências sociais e tomo-o aqui, provisoriamente, apenas para procurar designar as opiniões mais comumente expressas pela maioria das pessoas.
5. Algumas pesquisas fora do Brasil têm demonstrado que as convicções do público em favor de punições mais duras são contrastadas pelas respostas colhidas quanto a casos concretos, momento em que a maioria dos entrevistados costuma ser mais leniente do que as sentenças comumente aplicadas. Opiniões fortemente punitivas podem, assim, traduzir em larga medida preconceitos e ausência de informações.
6. Ver, por exemplo: Weisburd e Braga 2006.
7. Este modelo é aquele que aposta na dissuasão, que aumenta o número de policiais, que se estrutura a partir de uma central telefônica e de patrulhas motorizadas que circulam aleatoriamente pela cidade à procura de responder com rapidez às chamadas em casos de crimes graves e efetuando o maior número de prisões possível (WEISBURD e ECK 2004: 44).
8. “Pontos quentes”, expressão que trabalha uma das mais importantes características do crime e da violência: sua concentração espacial.
9. Ver http://www.rethinking.org.uk/informed/pdf/alternatives_to_prison.pdf.
10. 23 milhões de crimes são cometidos anualmente nos EUA, segundo dados do serviço nacional de pesquisas de vitimização (National Crime Victimization Survey - NCVS). Desse total, 22%, ou 5,2 milhões de crimes são praticados com violência. A cada ano, há cerca de 16 mil homicídios nos EUA (taxa média nacional de seis homicídios para cada 100 mil habitantes). Bureau of Justice Statistics (2004), *Crime Victimization*, disponível em: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvictgen.htm>.
11. O custo individual (sem contar os custos de vitimização) expressa o resultado da divisão do total previsto pelo orçamento para o sistema de justiça criminal (\$ 90 bilhões), somado ao gasto anual com segurança privada (\$ 65 bilhões) pelo número de civis (289.558.274 pessoas, segundo US Census Bureau).
12. Os custos de encarceramento per capita na maioria dos países europeus são superiores a estes. O governo da Irlanda do Norte, por exemplo, estima em € 87,950 o custo médio para se manter uma pessoa presa por um ano (SEYMOUR, 2006).
13. Para uma exposição sistemática sobre prevenção ao crime e à violência e as evidências disponíveis quanto às políticas públicas para a infância e a juventude, ver o trabalho de Rolim (2006).
14. Tenho procurado demonstrar que dois conceitos podem indicar melhor os sentidos em que as políticas de prevenção devem ser compreendidas: o primeiro deles – “fatores de risco” –, retiro diretamente da epidemiologia; o segundo – “agenciamento” – é empregado em um sentido próprio a partir da sugestão da esquizoanálise, destacadamente das reflexões de Deleuze e Guattari (1995).
15. Conselheiros com experiência de trabalho comunitário, tipicamente entre 20 e 30 anos, que cresceram nos distritos policiais onde trabalham. Muitos possuem credibilidade com os jovens porque estiveram envolvidos em brigas com gangues, drogas e violência. São respeitados pelas comunidades e muito bem informados.
16. Para Minneapolis, a redução foi de 30% dos homicídios, ver: Office of Juvenile Justice Delinquency. (n.d.) Minnesota HEALS (Hope, Education, and Law and Safety) – Minneapolis and St. Paul, MN. National Criminal Justice Reference Service, disponível em: http://ojjdp.ncjrs.org/pubs/gun_violence/profile07.html.
Para Stockton, a redução foi de 75% dos homicídios de jovens relacionados a gangues, ver: Wakeling, S. (2003). *Ending gang homicide: Deterrence can work*. Disponível em <http://safestate.org/documents/local%20level%20.pdf>.
Para Greensboro, ver: Kennedy, D. A. (2002, July 15). *We can make Boston safe again*. Disponível em: http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2002/kennedy_boston_violence_bg_071502.htm.
17. Segundo WIEBE et al. (1999), as primeiras horas após o turno normal de aula conformam um período crítico em que se concentra a maior parte dos crimes juvenis, se forem considerados apenas os dias letivos.
18. A expressão “bullying” dá conta do fenômeno da violência em suas múltiplas formas — desde a agressão física até o isolamento e a humilhação — produzida entre pares. O fenômeno é particularmente significativo entre pré-adolescentes e adolescentes nas escolas.
19. Ver Moseley et al. 2006.
20. Web-site: http://www.csc-scc.gc.ca/text/home_e.shtml.

Referências Bibliográficas

- BRODEUR, Jean-Paul. (2005), Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Edusp.
- CORDNER, Gary W., FRASER, Craig B. e WEXLER, Chuck. (1991), "Research, Planning and Implementation." in: William A. Geller (ed.), Local Government Police Management, Washington, D.C.: International City Management Association.
- COHEN, M. A. 1998, "The monetary value of saving a high-risk youth", Journal of Quantitative Criminology 14(1): 5-33, citado por WILLIAM CHRISTESON e SANFORD NEWMAN 2004.
- DELEUZE, Gilles & GUATTARI, Félix (1995), Mil platôs – capitalismo e esquizofrenia. V. 1. Rio de Janeiro: 34.
- GIDDENS, Anthony. (2001), Em defesa da Sociologia: ensaios, interpretações e trélicas. São Paulo: UNESP.
- GOLDSTEIN, Herman. (1990), Problem-oriented Policing. New York: McGraw-Hill.
- GREENE, J.R. (2002), "Avaliando as estratégias planejadas de mudança no policiamento moderno: implementando o policiamento comunitário". in: Brodeur, Jean-Paul (ed.), Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Edusp.
- GREENE, M. (1980). Incapacitation effect of imprisonment policies on crime. Pittsburgh: Carnegie-Mellon University, Tese de Doutorado.
- JUSTIÇA GLOBAL, NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS. (2003), Relatório de Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003. Disponível em: www.global.org.br/portuguese/arquivos/Portugues.pdf.
- KENNEDY, D. M., "A Look at Reacting to Violence, but Boston Proves Something Can Be Done", em The Washington Post, 23 de maio de 1999, cit. por WILLIAM CHRISTESON & SANFORD NEWMAN, 2004.
- LANE, Roger (2003), "Polícia urbana e crime na América do século XIX". in: Michael Tonry & Norval Moris (Orgs.), Policiamento moderno. São Paulo: Edusp.
- MILLER, Jerome G. (1996), Search and Destroy: african-american males in the criminal justice system. Cambridge University Press.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. (2004), "Violência: um tema que a realidade social impõe à atenção médica". Disponível em: www.abem-educomed.org.br/publicacoes/revista_digital/pdf_vol_1_2004/minayo.pdf.
- MIR, Luís. (2004), Guerra civil, Estado e trauma. São Paulo: Geração Editorial.
- MONET, Jean-Claude. (2001), Polícias e sociedades na Europa. São Paulo: Edusp.
- MOSELEY, D., CLARK, J., BAUMFIELD, V., HALL, E., HALL, I., MILLER, J., BLENCH, G., GREGSON, M.; SPEDDING, T.; SOUDEN, R. e LIVINGSTON, K. (2006), Developing oral communication and productive thinking skills in HM Prisons. Disponível em: www.lseducation.org.uk/user/login.aspx?code=052285&P=052285PD&action=pdfdl&src=xoweb.
- RAMOS, Sílvia & PAIVA, Anabela. (2005), Mídia e violência: como os jornais retratam a violência e a segurança pública no Brasil. Relatório preliminar de pesquisa. Rio de Janeiro, CESEC/ FORD FOUNDATION/ ANDI. Disponível em: www.ucamcesec.com.br/at_proj_conc_texto.php?cod_proj=215
- ROGERS, Everett M. (1995), Diffusion of Innovations. New York: Free Press.
- SEYMOUR, Mairéad. (2006), Alternatives To Custody. Disponível em: www.iprt.ie/iprt/1754.

SOARES, Luiz Eduardo. (2006), *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Júris.

TONRY, M. e FRASE, R.S. (eds.) (2001), *Sentencing and Sanctions in Western Countries*. New York: Oxford University Press.

WEISBURD, David e BRAGA, Anthony A. (2006), "Understanding police Innovation", in: *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.

WEISBURD, D., e ECK, J. (2004), "What can police do to reduce crime, disorder, and fear?" *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.

WELSH, B. C. (2003), *Economic costs and benefits of*

primary prevention of delinquency and later offending: A review of the research. Em D. P. Farrington & J. W. Coid (eds.), *Early prevention of adult antisocial behavior*, London: Cambridge University Press.

WIEBE, D. J., MEEKER, J. D., e VILA, B. (1999), *The Orange County Gang Incident Tracking System: Hourly trends of gang crime incidents, 1995–1998*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice and the Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

WILLIAM CHRISTESON, M.H.S. e SANFORD NEWMAN, J.D. (2004), *Caught in the Crossfire: Arresting Gang Violence By Investing in Kids A Report from FIGHT CRIME: INVEST IN KIDS*, Washington, DC. Disponível em: www.fightcrime.org/reports/gangreport.pdf

Data de recebimento: 12/02/07

Data de aprovação: 01/03/07

Forças armadas e policiamento

Jacqueline de Oliveira Muniz e Domício Proença Júnior

Jacqueline Muniz, mestre em Antropologia Social e doutora em Ciência Política, é atualmente professora adjunta do Mestrado em Direito da Universidade Candido Mendes. Foi diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública – na Senasp do Ministério da Justiça (2003); coordenadora setorial de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos (2002) e diretora da Secretaria de Segurança Pública (1999) do Estado do Rio de Janeiro. ✉ jajamuniz@uol.com.br

Domício Proença Júnior, doutor em Ciências (D.Sc.) em Estudos Estratégicos, é professor do Programa de Engenharia de Produção do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa na UFRJ, membro do International Institute for Strategic Studies (IISS, Londres) e da International Association of Chiefs of Police (IACP). ✉ domicio@centroin.com.br

Resumo

Este ensaio focaliza duas questões sobre o uso das Forças Armadas no policiamento: “As Forças Armadas devem ser usadas na segurança pública?” e “Quais são as conseqüências desse uso?”. A estas se acrescenta ainda uma terceira questão — “E daí?” —, que permite a consideração do uso interno das Forças Armadas e do uso externo das polícias, da duplicação das capacitações militares e policiais, da disponibilização de todos os recursos necessários às polícias para prescindir das Forças Armadas e da normatização da sua ação no policiamento. O ensaio tem como questão central o mandato policial e suas implicações em termos conceituais, políticos, legais e organizacionais.

Palavras-Chave

Segurança Pública, Forças Armadas, Polícia, Brasil.

Qual seja, ou deva ser, o papel das forças armadas na segurança pública brasileira, ele tem permanecido numa espécie de limbo. Isso tem possibilitado toda sorte de ruídos na compreensão das composições do policiamento público, dos seus propósitos e formas de emprego nas sociedades democráticas. *De jure*, a destinação constitucional do artigo 142 da Constituição franqueia a ação das Forças Armadas na “garantia da lei e da ordem” — “GLO”, no jargão militar — por iniciativa dos poderes constitucionais. Essa autorização se confronta com a prática de arranjos políticos, expedientes entre estados e União numa ampla variedade de circunstâncias. De facto, pode-se elencar algumas dezenas de ocasiões em que as Forças Armadas e, por razões razoavelmente evidentes, o Exército brasileiro foram utilizados para substituir, complementar ou suplementar a ação policial.

Este ensaio busca dar conta de duas questões que ambicionam circunscrever a questão de forma exaustiva — “As Forças Armadas devem ser usadas na segurança pública?” e “Quais são as conseqüências desse uso?” —, às quais se acrescenta ainda, com amplo ganho, uma terceira: “E daí?”.

1. As Forças Armadas devem ser usadas na segurança pública?

“Claro, sempre que necessário” — essa é a resposta política simples e direta que, por isso

mesmo, serve de parâmetro para o debate e para a formulação de políticas públicas. Não há outra resposta conseqüente possível que não se arrisque a cair numa perspectiva fundamentalista da segurança pública e da defesa nacional. Qualquer outra resposta conflita com a realidade, aliena-se das evidências históricas.

É uma marca do nosso tempo que respostas simples necessitem de qualificativos e explicações. Desse modo, é oportuno iniciar pela afirmativa de que esta é a resposta mais abrangente e desafiante, para todas as questões que se possam colocar quanto à ação das Forças Armadas no provimento da segurança pública.

O uso doméstico das Forças Armadas para respaldar a paz social e as leis sobre a população de que se originam dá conta de todas as circunstâncias nas quais elas fazem policiamento. Qualquer outro policiamento é de fato provisional ou colateral diante dessa tarefa doméstica. Não esperamos que esta afirmação baste por si mesma e por isso é de alguma utilidade demonstrá-la.

Desde logo, todas as aplicações das Forças Armadas no policiamento em contextos *interpolity* (internacionais, no uso corrente atual), tais como contra o terrorismo, contra o crime organizado, nas operações de paz etc., podem ser reveladas como variações do seu uso doméstico. Seus contextos específicos são menos

problemáticos do que este uso, ainda que ocasionalmente tenham que dar conta de dinâmicas pontuais complexas ou de oponentes desafiantes. Mas o uso para fazer valer a paz, ou as “leis” da ONU, ou de outro organismo internacional, é um uso externo no qual a presença militar não causa surpresa. Quem mais poderia exercer tal policiamento onde não existe uma soberania estabelecida, mas apenas o acordo político internacional? Note-se que todo tipo de “constabularidade” das forças armadas em terra, mar ou ar, que provê atividades de policiamento em fronteiras ou, por tratado, em áreas internacionais, se encontra incluída nesta consideração. O mesmo se pode dizer de todos os arranjos parciais, temporários ou *ad hoc*, que lidam com as formas de “constabularidade” doméstica, nesse sentido, *intra-polity*, independentemente da sua jurisdição. Estes dois casos apenas reafirmam o desafio do policiamento por forças armadas em cenários quase domésticos (ou provisoriamente domésticos) e encontram-se, por isso mesmo, contidos na resposta à pergunta inicial: “claro, sempre que necessário”. Haveria ainda o uso no policiamento, entre outras coisas, diante de revoltas, rebeliões, levantes, motins, insurgências e guerras civis. Nestes contextos, entretanto, é raro que se questione seu uso no território do próprio país e sobre a própria população de onde elas se originam.

As forças armadas de uma *polity* — poderia se dizer num floreio retórico da Nação — são a Espada da República (ou do Reino, em monarquias) e o Escudo da Constituição (ou da Coroa). Quando não é este o caso, elas estão falhando no atendimento de sua

razão de ser. É porque elas são o esteio da independência e da soberania que a resposta à pergunta quanto ao seu uso no policiamento é tão simples e direta.

A comprovação em favor desse entendimento é ampla e achapante. Ainda que as experiências do Reino Unido, com algum qualificativo no recrutamento original dos *constables* e *sargeants* da *New Police* (KLOCKARS, 1985; CRITVHLEY, 1992) e dos Estados Unidos, com algumas exceções marcantes de organizações inteiras, como os *Texas Rangers* (HARRING; MCMULLIN, 1992), possam argumentar por uma origem civil e um distanciamento entre polícia e forças armadas, esse definitivamente não é o padrão dominante. Em todos os demais países as polícias foram criadas, notadamente em termos de suas componentes ostensivas, a partir da realocação de algumas unidades e de pessoal das forças armadas para a tarefa do policiamento e, logo, da segurança pública. Ainda no século XIX, a origem das polícias na Alemanha foi a *Schutzpolizei*, a polícia-de-fuzil-raiado (KOHLENER, 1977); no México, foram os *rurales*, os cavalarianos-de-carabina (BLANCO, 2006); no Canadá, foram a *Real Polícia Montada*, outros cavalarianos-de-carabina (CUSSON, 1999), e assim por diante. O México, em 1999, diante da tarefa de uma reforma policial, simplesmente transferiu batalhões de seus fuzileiros navais para a Polícia Nacional Preventiva, dando-lhes nova atribuição e missão (BLANCO, 2006). Esse é o caso, como bem se sabe, das polícias militares (Brigada Militar no Rio Grande do Sul) brasileiras, oriundas dos *dragões*, dos regimentos de cavalaria do Exército e de outros com-pis-

tola-e-carabina. Sem embargo, essa origem não impediu conflitos políticos intensos, que levaram à alternância e à composição de organizações dentro de alguns estados brasileiros, como, por exemplo, em São Paulo. Assim, em alguns casos, sucederam-se organizações civis, quase-militares ou militares — em ciclos até a padronização imposta pelo regime autoritário a partir de 1969.

A transposição de unidades de forças armadas para o papel de polícia poderia parecer uma questão recorrente nas federações. Mas a França, a Itália e o Chile, unitários também, edificaram suas polícias sobre seus *gendarmes* e *carabiniers*, dragões (tomando uma pequena liberdade com os *Gendarmes du Royaume* de França, que eram também, e principalmente, cavalaria pesada) e carabineiros, só acrescentando outras organizações de cunho civil posteriormente. Se algo pode ser dito, novamente com atenção para os *gendarmes* da França, exclusivamente armados de pistolas, é que o elemento característico das unidades armadas deslocadas para a função policial de longo prazo foi a escolha de unidades com a capacidade de atingir um alvo preciso à longa distância. Assim, fuzileiros e carabineiros tinham uma qualidade distintiva em sua migração para a tarefa do policiamento: acertar em quem miravam quando isso era necessário. Desta forma, quem quer que argumente que as Forças Armadas enfrentam algum impedimento orgânico e intrínseco diante da tarefa policial tem que reconhecer que afirma a validade de um contra factual.

Revela-se a questão como sendo claramente uma questão política. Tudo o que existe entre as Forças Armadas e seu uso para os fins da segu-

rança pública é a decisão (que pode exigir uma rápida reforma constitucional, como no caso da Argentina) de usá-las para tal. A resposta “Claro, sempre que necessário” reconhece seu papel central na garantia da soberania de uma *polity* e íntima, ao qualificar que a necessidade e tudo o mais que se queira considerar neste uso (custo, oportunidade, propriedade, forma etc.) será objeto de avaliação e decisão política em qualquer caso individual. Mais ainda, “sempre que necessário” reflete a expectativa da permanência desse uso, no sentido de ser um uso “quando, e apenas enquanto” isso for necessário, sem embargo dos momentos em que uma parte das Forças Armadas deixa de sê-lo para se fazer, daí em diante, polícia.

2. Quais são as conseqüências desse uso?

Uma vez mais esta é uma questão simples e que pode ser proveitosamente apresentada em termos de riscos e medos. Os riscos correspondem às preocupações com a competência, eficácia, efetividade e proficiência das Forças Armadas quando chamadas a atuar no policiamento de sua própria *polity*, levando a violações e violências. Os medos correspondem às preocupações de que irão abusar da sua atividade doméstica e desafiar, confrontar, manipular ou perverter o funcionamento político da sociedade, tomando o poder.

Os riscos ameaçam o mandato policial — a legitimidade e a legalidade do uso da força a serviço da paz social e das leis. As Forças Armadas podem não ser competentes, ou eficazes, ou efetivas, ou proficientes em suas ações como polícia. Isso justificadamente alimenta uma cautela, que pode ser mesmo uma saudável relutância, diante da freqüência ou dura-

ção de seu uso eventual. Efetivos treinados exclusivamente no uso do máximo da força para sobrepujar a resistência dos seus oponentes ao arrepio dos danos colaterais na guerra são mal preparados quanto ao uso comedido da força para produzir alternativas viáveis de obediência na paz. Acima de tudo, são efetivos despreparados para realizar uma conciliação quando a negociação for a melhor alternativa e para moderar o seu uso da força se necessitam tomar decisões imediatas ou prementes, quando, então, podem retornar aos reflexos e perspectivas de seu preparo combatente.

Efetivos e comandantes estão acostumados a delegar a definição de seus objetivos imediatos “ao longo da cadeia de comando” e a mensurar seu desempenho em termos do cumprimento de uma missão. “Perdem o pé” quando têm que lidar com a “política na esquina” do trabalho policial, isto é, com a produção de obediência com consentimento social e sob o império da lei a cada caso e ocorrência. Acima de tudo são despreparados para dar conta da discricionariedade da decisão de agir ou não, a partir de um juízo *ad hoc* de sua própria lavra. Isso os deixa ainda diante da tarefa pouco conhecida de reconhecer e diagnosticar uma situação para a qual elaborem uma solução aceitável. Efetivos e organizações que se pautam pelo “cumprimento da missão, a qualquer custo” e pela lógica de que “quem dá a missão dá os meios” estão simplesmente despreparados para a tarefa policial quando a assumem pela primeira vez. Tal panorama de obstáculos, aparentemente insuperáveis, pareceria impedir o uso das Forças Armadas no policiamento. Entretanto, isso é apenas aparência.

Sir Robert Peel, que construiu a polícia londrina em 1829, foi feliz ao expressar o elemento crucial que explica a facilidade relativa com que as Forças Armadas assumem a tarefa de polícia. De fato, uma grande parte dos praças e todos os sargentos da sua polícia eram ex-militares. Segundo Peel, o que fazia a ação da polícia distintiva era a meta de que em sua ação, “a polícia fosse o público, o público a polícia” (KLOCKARS, 1985; CRITVHLEY, 1992).

Quando se confrontam com a tarefa policial, efetivos e comandantes se apóiam em construções do seu senso comum profissional sobre o que é ou o que deve ser o policiamento. Estas não são necessariamente convergentes com as representações e expectativas da sociedade sobre o que a polícia é e deve ser; sobre o que pode e deve fazer; e sobre o que de fato faz. Essa dissonância sumariza os receios do uso das Forças Armadas no policiamento. Sem preparo prévio para o policiamento, elas podem produzir decisões, soluções ou usos da força inoportunos ou inapropriados. Isso pode provocar grande *stress*, ou erros, ou ambos.

Seria caricatural, entretanto, imaginar que um grupo de soldados, imbuídos da tarefa de policiar a sua própria cidade, iria simplesmente abater a rajadas ou explodir com granadas quem quer que lhes parecesse suspeito. Há algo pertinente na preocupação com rajadas e granadas que revela um problema potencial. Apesar de seus esforços no aprendizado da tarefa do policiamento doméstico, as Forças Armadas podem estar simplesmente mal equipadas. No caso, podem estar dotadas de armamentos incompatíveis

com o provimento de segurança pública. Levando o exemplo a seu limite, as diversas variedades de artilharia, até a arma nuclear, não têm lugar no trabalho policial. Não simplesmente por serem muito destrutivas, embora o problema do efeito colateral seja algo a ser considerado, mas principalmente porque são indiscriminadas.

Percebe-se assim que efetivos e comandantes das Forças Armadas podem fazer policiamento tão bem quanto qualquer outro grupo de cidadãos armados em razoável forma física e capazes de trabalhar em equipe. No entanto, eles sofrerão dos mesmos limites que quaisquer outros candidatos a policiais em termos de competência, eficácia, efetividade e proficiência. Necessitam, como qualquer postulante ao trabalho policial, de educação, preparo, orientação e experiência para que se façam policiais plenos ou regulares.

Quanto ao medo de que os “militares nas ruas, contra o crime” dêem margem a uma tomada do poder, podemos dizer que ele reflete preocupações bastante razoáveis quanto ao poder das Forças Armadas e sua possível autonomização ao assumirem a tarefa do policiamento. Os que detêm o poder de policiar constituem um dos mais poderosos grupamentos políticos concebíveis. Quando as Forças Armadas e a polícia são as mesmas pessoas e organizações, tem-se concretamente a monopolização do uso da força que ameaça a *polity*. Porque a associação do *ethos* das Forças Armadas com a penetração e o alcance da polícia desafia de maneira explícita os arranjos internos de qualquer *comunidade política*. Tem-se, então, um dos ingredientes da receita

do desastre que pode levar a golpes de estado, guerras civis ou ambos.

É por isso que a resposta “sempre que necessário” admite as duas alternativas de controle: ou bem a passagem temporária das Forças Armadas pela tarefa policial, ou a sua conversão em polícia, preservando outras pessoas como combatentes. Uma e outra preservam as Forças Armadas, afastando-as do contexto e da tentação da tomada do poder, pelo menos por este caminho.

Medos e riscos são apenas elementos da tomada de decisão política de se usar, ou não, as Forças Armadas na segurança pública. Não são, pelo exposto, obstáculos substantivos e insuperáveis. São externalidades a serem consideradas e controladas.

É diante desse percurso que se pode concluir sobre o que são as conseqüências esperadas do uso das Forças Armadas no policiamento. Ou bem elas *se tornam* polícia, na medida em que aprendem o seu novo ofício ao longo do tempo; ou perdem uma medida de sua capacidade bélica *porque*, e na medida em que, aprenderam um novo ofício que tem aspectos que contradizem sua destinação combatente. O cenário tantas vezes colocado de uma força armada varrendo as ruas alucinada, massacrando o seu próprio povo porque faz policiamento, a menos em casos individuais de psicopatias ou sociopatias (que deveriam ter sido detectados e controlados anteriormente), é simplesmente uma distopia.

3. E daí?

O cerne da questão é conceitualmente simples. Quem quer que esteja ou venha a estar

investido do mandato policial — autorização social para o uso da força sob o império da Lei — numa dada *polity* é de *facto* polícia (BITTNER, 1990). Não importa se esta investidura é permanente, temporária ou ocasional. Isto esclarece como se podem utilizar organizações públicas para o apoio, ou o desempenho do mandato policial independentemente de sua destinação formal ou identidade institucional.

Isso é amplamente evidenciado, por exemplo, no uso de contingentes de forças armadas como polícia em missões de paz. Estes seguem sendo dependentes da legitimidade de ação perante os que policiam, não importando sua origem externa ou ausência de um idioma em comum. E seguem atuando sob a legalidade da Carta da ONU e seus regulamentos adicionais, que podem, ou não, ter alguma relação com as leis locais (SCHIMIDL, 1998; HANSEN 2002; PROENÇA JR., 2003).

De forma correspondente, pode-se afirmar que organizações que não operam com a investidura do mandato policial — sem legitimidade e legalidade — não são, *de facto*, polícias, ainda que o possam ser *de jure* ou emular uma ou mais tarefas que se associem às polícias. Neste caso, não importa se a sua origem é estrangeira ou doméstica: são tropas de invasão ou ocupação que existem para suprimir o dissenso, sustentando alguma forma de opressão nos territórios e sobre as populações ao seu alcance.

Quando as Forças Armadas são utilizadas para a segurança pública investidas do mandato policial, então são simplesmente efetivos policiais a mais. O *trade-off* entre o seu prepa-

ro combatente e a tarefa do policiamento as faz menos competentes, eficazes, efetivas ou proficientes do que a polícia de tempo integral. Mas isso é verdade para qualquer formação complementar ou de reserva, como é o caso quando as polícias são mobilizadas e utilizadas como combatentes.

Esta perspectiva admite quatro considerações adicionais, que expressam uma agenda exploratória dos elementos pelos quais se pode apreciar a questão do uso das Forças Armadas no policiamento de maneira mais precisa.

3.1 Se as Forças Armadas agem internamente, então as polícias agem externamente?

Por mais paradoxal que possa parecer, as funções de policiamento são tão úteis que a quase totalidade das Forças Armadas possui suas próprias organizações policiais. Elas atuam como polícia sob jurisdição específica, por vezes exclusiva, por vezes suplementar, sobre seus membros ou suas propriedades. Atuam ainda como elementos de planejamento e direção e, mais raramente e em ocasiões especiais, como efetivos para o controle de territórios na retaguarda das Forças Armadas. As capacitações centrais das *Military Police* (não confundir com polícia militar), das *Shore Patrol* e seus similares são tão úteis e especializadas em termos da habilidade de lidar com atividades combatentes e policiais que raramente são cedidas a exercícios internacionais, mesmo em pequenos números. Sua ausência nas missões de paz, por exemplo, explica a falta de visibilidade do complexo amálgama de habilidades e capacidades técnicas que elas contêm (US DoD 2002a, b).

Mas assim que a questão deixa de ser a da derrota de forças oponentes e a conquista de territórios para se tornar a do controle desses territórios e de suas populações, as unidades de polícia das Forças Armadas assumem o comando. A utilidade de unidades desse tipo e sua escassez levaram a que se acrescentassem unidades de *U.N. Police* à maioria das missões de paz nos últimos 25 anos. É uma ilustração adicional do que foi exposto mais acima quanto à origem da maioria das polícias hoje existentes que o termo original para esses destacamentos, *Civilian Police* (não confundir com polícia civil), tenha sido abandonado diante da realidade da preponderância de organizações policiais de origem militar e inspiração marcial em operações de *Peacekeeping*. A utilidade da separação entre “serviços militares” e “serviços policiais” tem um valor pedagógico duvidoso, visto que são efetivos militares que fazem o grosso do policiamento em missões de paz. Todavia, é forçoso reconhecer que ela embute um aspecto substantivo. Ainda que efetivos militares possam ser, e sejam, utilizados para a patrulha e ocasionalmente para a investigação policial, só oficiais policiais experientes e regulares, independentemente da herança marcial ou da autoimagem de suas organizações, podem dar conta da tarefa de (re)instituir forças policiais locais.

Isso produziu, previsivelmente, um tipo de escassez. Poucas são as forças policiais que podem manter reservas para funções como a participação em missões nacionais, quanto mais em exercícios internacionais. Como a demanda vai muito além da oferta em quase todos os momentos (é da natureza do trabalho policial), é extraordinariamente difícil criar tais reservas, pois elas são invariavelmente percebidas como

um desperdício de recursos. Quando existem reservas policiais (usualmente na forma discreta de supranumerários dispersos na organização), estas são usualmente mantidas sob controle na expectativa de demandas locais que têm prioridade mais elevada que outras atividades. O resultado atual dessa situação é que em cada ocasião se tem recorrido à reunião de policiais dos mais diferentes lugares e organizações de maneira *ad hoc*. Curiosamente, isso tem sido útil na medida em que a diversidade de expectativas organizacionais favorece a construção de um arranjo de trabalho nos termos da “legalidade da ONU”. Isso estabelece uma base comum para operações policiais fora do território original das polícias, o que não apenas reforça a sua aderência aos termos do mandato policial para propósitos externos como conformado pela ONU, mas facilita o relacionamento com as Forças Armadas, que também dependem dessas normas em suas atividades de policiamento.

3.2 As polícias duplicam capacidades das Forças Armadas e vice-versa?

Essa é uma daquelas questões que produz a britânica resposta: “sim e não”. A divisão social do trabalho que separa a polícia das Forças Armadas corresponde à expectativa de que isso irá produzir ganhos em termos de competência e escopo. Fomenta eficácia, efetividade e proficiência diferenciadas, que se relacionam com as formas distintivas pelas quais uma e outra usam a força, identificam e resolvem problemas. Sustenta ainda o desejo de contrabalançar o alcance e o poder da polícia com as Forças Armadas, e insular estas últimas da dinâmica cotidiana da vida social, ganhando autonomia política.

Contudo, quanto mais se chega perto do

uso deliberado de força (potencialmente) letal, mais as capacidades de unidades policiais e forças armadas se aproximam. Em alguns países, o que seriam operações da SWAT pertence quase que exclusivamente às Forças Armadas. O 22º Regimento Aéreo, o SAS britânico, corresponde ao exemplo mais incisivo do uso dos recursos de suas forças especiais como forças policiais de intervenção. Mas este caso é mais bem percebido como sendo o extremo de um gradiente do uso da força que começa com os SO-19 das diversas forças policiais metropolitanas do Reino Unido e que admite uma dimensão explicitamente “constabular” (no contexto do contraterrorismo do IRA desde a década de 1930). Isso é coerente em alguma medida: a entrada forçada de uma equipe da SWAT ou da SAS para resgatar reféns admite muitos paralelos. Então, por um lado, *sim*, algumas das capacidades das polícias ou das Forças Armadas são duplicatas umas das outras.

Mas, por outro lado, não. Uma equipe policial da SWAT realiza sua entrada forçada num perímetro claramente delimitado, num tempo bem definido e controlado. É uma ação que pretende ter um início, desenvolvimento e finais clara e previamente identificados. É raro que essas equipes necessitem de remunciamiento ou tenham que levar em conta a substituição de pessoal em ação (isto é, distinto da sustentação da prontidão pela alternância de equipes durante as longas negociações de um sítio policial). Operações especiais de forças armadas têm lugar em um ambiente muito menos controlado. Têm que lidar com a inserção na zona de operações, a infiltração na área-alvo, a execução da operação, a exfiltração e a extração. Não há garantia de que cada um desses passos terá

lugar como o planejado. Elas têm que considerar, e preparar alternativas para cada uma das contingências que possam emergir em cada um desses passos. Portanto, definitivamente *não*, as capacidades de polícias e forças armadas, ainda que ocasionalmente semelhantes, são de fato muito diferentes.

A questão aqui é de percepção e formulação de políticas públicas. Pode-se argumentar — e argumenta-se — que há duplicação sempre que existe mais de um conjunto de equipamentos ou capacidades do que o necessário para se atender a uma dada função. Computadores pessoais podem ser um item de equipamento com que os leitores podem se identificar: há lógicas que argumentam que um computador para cada três ou duas pessoas seria mais eficiente do que quando se tem um computador por pessoa. Isso não é uma tentativa de humor: os agentes policiais da PMERJ passam coletes à prova de bala de turno para turno. O que é ilógico para um equipamento ou capacidade pode ser lógico em outro: viaturas policiais usualmente pertencem a um *pool*, e são usadas e trocadas de turno para turno. Portanto, a questão tem que ser resolvida em termos de política de administração e administração de políticas públicas, sopesando praticabilidade, cautela, ganhos em desempenho, custo, redundância, perdularismo e desperdício.

3.3 Não seria melhor ter uma polícia que dispensasse qualquer tipo de apoio de parte das Forças Armadas?

Certamente uma polícia que dispusesse de todos os recursos de que pudesse necessitar, construída na lógica do projeto de força da *Einheit* (Unidade) alemã, ou da “capacidade de

pleno espectro” dos EUA, seria mais eficaz. Em alguns casos, *polities* particularmente prósperas provêem suas polícias de uma ampla variedade e volume de recursos, na expectativa de uma capacidade de ação e de resultados igualmente amplos e de qualidade. Mas há dois obstáculos insuperáveis quando se tenta edificar polícias tão capazes que só se considere recorrer às Forças Armadas na emergência mais absoluta.

O primeiro é o tamanho relativo, multiplicado pela mobilidade, das Forças Armadas. Ainda que na maioria das democracias os contingentes policiais sejam superiores, isso não altera o fato de que a maior parte daquelas está disponível em tempos de paz. Mais ainda, não importa o quão disperso seja o seu efetivo, suas organizações são capazes e, em diversas proporções e níveis de prontidão, estão preparadas para se mover em massa de um ponto para outro. Em tempos de crise ou tensão, nada se pode afirmar: a disponibilidade das forças armadas varia de maneira idiossincrática, caso a caso. Este é um problema particularmente complicado quando a área de operações das Forças Armadas pode incluir o próprio território da sua *polity* (que é o caso diante da percepção de uma ameaça terrorista significativa). Em tempos de guerra (e diversas democracias estão em guerra em 2006), suas prioridades naturais das Forças Armadas se afirmam, e é mais provável que as polícias sejam convidadas, ou mobilizadas, para prover mais combatentes do que o contrário.

O segundo é o critério de prioridade para determinadas capacitações. Há capacitações que são proibidas, controladas ou usadas raramente pelas polícias: inteligência de tráfego de sinais, por exemplo. Mas elas são cotidia-

nas para as Forças Armadas. Novamente, em tempos de paz, é relativamente fácil e muito mais barato deslocar algumas destas capacitações para apoiar a polícia do que estabelecê-las nas polícias. Uma abordagem que busca a virtude do centro é a que se aproxima da noção de *Einheit*, provendo um mínimo de todas as capacitações para a polícia – como o par de caças F-5 do Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD) da década de 1980, por exemplo, ou, mais cotidianamente, a qualificação básica de alguns policiais em materiais perigosos (químicos, biológicos, radiológicos e nucleares) no esforço de sensibilização contraterrorista de milhares de pequenas agências policiais nos EUA. Mesmo quando esta é a decisão, não há como contornar a questão do custo, que segue sendo uma variável política central e que levou ao abandono dos caças pelo LAPD. Para além desse *mínimo*, que usualmente é capaz de aplicação apenas pontual ou serve mais como sensor do que como capacidade de ação, a polícia pode e tem, e se espera que ela possa e tenha, que se apoiar nas Forças Armadas “sempre que necessário”.

3.4 Expectativas do Exército brasileiro e o provimento de segurança pública: notas exploratórias

Ainda não se realizou um estudo adequadamente construído do uso das Forças Armadas brasileiras na segurança pública. No entanto, essa é uma questão tão candente no interior das forças singulares, especialmente no Exército brasileiro, quanto polêmica na sociedade. Os ministros da Defesa Geraldo Quintão e José Viegas explicitaram, em mais de uma ocasião, o seu entendimento de que este uso das Forças Armadas, e do Exército em particular, era algo

que desejavam ver afastado. Paradoxalmente, seus comandantes do exército não apenas foram chamados a agir, como tiveram mesmo que se confrontar com a carência de um preparo especial para esta ação. Assim, algumas notas exploratórias parecem oportunas, pois emprestam raiz local — e há quem só considere o conhecimento válido em sua aplicação presente — ao que se considerou mais acima.

Desde logo, recupere-se o mandato constitucional da “garantia da lei e da ordem” (GLO, no jargão militar brasileiro) e a questão pode se deslocar para os termos da investidura do mandato policial. Que o Exército brasileiro desfruta de legitimidade aos olhos da população e do público é razoavelmente evidente e esperado. Exércitos que não desfrutam de legitimidade ou bem se arrumam rapidamente, ou são substituídos, e em ambos os casos não têm uso para a segurança pública. No primeiro caso, sua reforma tem precedência. No segundo, seu uso para qualquer fim já se fez irrelevante.

Desde 1988 o Exército Brasileiro já foi chamado a atuar na segurança pública para reforçar, apoiar ou substituir polícias estaduais, neste último caso em função das greves policiais que têm ocorrido desde 1997. É uma questão amplamente conhecida que inexistente aparato regulatório que normatize a sua ação no policiamento, o que pareceria ser um pré-requisito essencial e lógico para o seu uso nesse papel.

Isso coloca as organizações e os indivíduos das Forças Armadas em um limbo onde não se sabe por que, como, para que ou até quando atuar no policiamento. Tal ordem de incerteza

expõe umas e outros a manobras politiquieiras, ao risco e à realidade de abusos e violações, além de deixá-los expostos ao questionamento mais basal de qual seja a legalidade de seus atos, mesmo quando acertados.

A contrapartida desse estado de coisas é a impossibilidade de qualquer tipo de responsabilização, atentando, e mesmo sabotando a legitimidade do policiamento pelas Forças Armadas. Se não há termos conhecidos para que elas exerçam o mandato policial, torna-se impossível estabelecer qualquer tipo de mecanismo de avaliação ou auto-aperfeiçoamento. Isso explica, aliás, por que não se tem relatórios substantivos do que se fez, considerou fazer ou de como se avalia um e outro nas dezenas de passagens das Forças Armadas pelo policiamento.

Essa situação é fácil de compreender a partir de um certo tipo de cálculo político. Na ausência de um marco legal, é possível estabelecer termos de cooperação entre a União e os estados, entre o Presidente da República e os governadores, de maneira mais flexível do que nos termos que seriam demandados pela Constituição se tais leis existissem. Contorna-se, mas não se confronta a Constituição.


4. Considerações finais: clareza conceitual, capacitações centrais e expediência política

O reconhecimento da natureza do mandato policial esclarece os seus termos e as capacitações centrais demandadas de quem venha a exercê-lo, dando conteúdo a expedientes políticos como o uso das Forças Armadas na segurança pública. A autorização

para o uso da força sob o império da Lei numa *polity* traz consigo todo um aparato normativo e técnico. É sobre estas bases que se pode constituir a capacidade de avaliação, seja da oportunidade e da propriedade, seja mesmo do desempenho policial.

O mandato policial não é o mandato original das Forças Armadas, salvaguardada a eventual capacidade das suas organizações policiais, que só idealmente convivem com a dualidade combatente-policial. Isso não significa que elas sejam estruturalmente incapazes de aprender ou de se adaptar ao trabalho policial. Historicamente, as Forças Armadas desempenharam razoavelmente bem quando chamadas a assumir, ao invés de apenas exercer provisoriamente ta-

refas policiais. No entanto, a demanda por uma ação temporária permanece.

Que as elas serão usadas na segurança pública “sempre que necessário” é um dado de realidade. Que será a expediência política que guiará esse uso é certo. O que precisa ser considerado é o quanto e o como as forças armadas de uma determinada *polity* — por exemplo, o Brasil — *precisam* ser capacitadas para atuar como polícia. Isso coloca a questão, a questão política, do quanto elas *devem* ser preparadas para agir como polícia, e a questão técnica do quanto elas *podem* ser preparadas sem arriscar suas capacitações centrais originais, que são sua razão de ser primeira: “a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais”. 

1. Este texto se beneficia de recursos do CNPq, concedidos a Domicio Proença Júnior na forma do Projeto de Pesquisa “Tecnologia e Defesa” e da Bolsa de Produtividade de Pesquisa na Área de Defesa Nacional. Alguns dos elementos e a temática que anima este texto foram objeto de apresentação da mesa “Novas Missões Internas das Forças Armadas” na III Conferência Internacional do Forte Copacabana, Rio de Janeiro, 12 e 13 de Outubro de 2006. Reflete e aprecia o conteúdo das apresentações de M. Fehre e C. A. Blanco, e ainda o estímulo das perguntas feitas por C. Brigagão, J. P. Ramalho, J. Cape e F. Terra. Sem embargo, a responsabilidade pelos resultados aqui apresentados e o rumo desta apresentação segue sendo inteiramente nossa.

2. Do inglês, *constabulary*, no sentido de uma jurisdição internacional, fronteiriça ou, mais amplamente, que admite termos diferenciados no tratamento de segmentos da população (cidadãos deste país são tratados diferente dos de outro) ou de partes do território (usualmente, a questão do mar internacional e suas interfaces com zonas econômicas exclusivas e águas territoriais). Um exemplo corriqueiro é a extraterritorialidade parcial (se fosse integral não seria *constabular*) de portos, aeroportos, aeronaves e navios em curso, por exemplo.

3. Trata-se aqui de *polities* em que é possível haver polícia como distinta de forças armadas de facto, e não apenas de jure; aquelas em que vige o Império da Lei. Em ditaduras e em outros arranjos que dispensam a polícia ou a destituem do seu lugar, a questão do uso interno das forças armadas como instrumentos cotidianos de repressão está dada a priori. A pergunta sobre o seu uso eventual ou excepcional é simplesmente *non sequitur*. Dito de outra forma: este é um problema das democracias.

Referências Bibliográficas

- ACKROYD, WS. (1991), "Military Professionalism, Education, and Political Behaviour in Mexico", *Armed Forces and Society*, v.18, no.1: html.
- ASHKENAZY, D. (1994), *The Military in the Service of Society & Democracy: the Challenge of the Dual-Role Military*, Westport, CT: Greenwood.
- BANTON, M. (1964), *The policeman in the community*. Basic Books.
- BAYLEY, DH. (1985), *Patterns of Policing: A Comparative International Perspective*. New Haven: Rutdgers University Press.
- BAYLEY, DH & C SHEARING. (2001), *The New Structure of Policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- BITTNER, E. (1990), *Aspects of Police Work*. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- BLANCO, CA (2006), *La Reforma Policial en Mexico*. Mexico: Escuela de Guerra Naval.
- BOWDEN, T. (1977), "Policing Palestine 1920-1936" in GL Mosse (ed.), *Police Forces in History*, pp. 115-130. Beverly Hills: Sage Publications.
- BROUDEUR, J-P. (1992), "High policing and low policing" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 277-299. Toronto: Canadian Scholar's Press.
- CHALON, M. et al (2001), *Urban Safety and Good Governance: the role of the police*. Nairobi: International Centre for the Prevention of Crime.
- COHEN, EA. (2002), *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. New York: Free Press.
- COLES, HL & AK Weinberg. (2004), *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*. Washington: Center of Military History, U.S. Army.
- CORDNER, GW et al, eds. (1996), *Police Operations: analysis and evaluation*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- CRITCHLEY, TA (1992), "The New Police in London, 1750-1830" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 85-112. Toronto: Canadian Scholar's Press.
- COTTEY, A et al. (2002), "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations." *Armed Forces & Security*, v. 29, n. 1, Fall 2002, pp. 31-56.
- CUSSON, M. (1999), "Qu'est-ce que la sécurité intérieure?", electronic document, University of Montreal.
- DESCH, M. (1999), *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- ENSALACO, M. (1995), "Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relations", *Armed Forces and Society*, v. 21 n. 2: html.
- ERICSON, RV. (1992), "The Police as reproducers of order" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 163-208. Toronto: Canadian Scholar's Press.
- ETZIONI-HALEVY, E. (1996), "Civil-Military Relations and Democracy: The Case of the Military-Political Elites' Connection in Israel", *Armed Forces and Society*, v. 22 n. 3: html.
- FEAVER, P. (1996), "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control." *Armed Forces and Society* 23, pp. 149-178.

FEAVER, P & RH KOHN. (2001), *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*. Cambridge, MA: MIT Press.

FELTES, T. (2003), 'Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft?', electronic document, [www.thomasfeltes.de/Literatur.htm].

FIELDING, NG. (2002), "Theorizing Community Policing", *British Journal of Criminology*, 42, pp. 147-163.

FINER, SE. (1988), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. 2nd, enlarged ed., rev., and updated. Boulder, CO: Westview Press.

FRIEDBURG, A. (1992), "Why Didn't the United States Become a Garrison State?" *International Security* 16, n. 4, pp. 109-137.

GIBSON, CP & DM SNIDER. (1999), "Civil-Military Relations and the Potential to Influence", *Armed Forces and Society*, 20(2): html.

GOLDSTEIN, H. (1977), *Policing a Free Society*. Ballinger Pub Co.

HALBERSTADT, H. (1994), *Swat Team: Police Special Weapons and Tactics*. Motorbooks International.

HANSEN, AS. (2002), *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. London: IISS / Oxford University Press.

HARRING, SL & MCMULLIN, LM (1992), "The Buffalo Police 1832-1900" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 129-151. Toronto: Canadian Scholar's Press.

HEAL, C. (2000), *Sound Doctrine: a tactical primer*. New York: antern Books.

HORTON, C. (1995), *Policing Policy in France*. London: Policy Studies Institute.

HUNTER, W. (1997), *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

HUNTINGTON, SP. (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

JANOWITZ, M. (1960), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Chicago: Chicago U Press.

JONES, T & T NEWBURN (2002), "The transformation of policing? understanding current trends in policing systems", *British Journal of Criminology*, 42, pp. 120-146.

KAPPELER, VE et al. (2000), *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.

KATZENSTEIN, P. (1997), *Cultural Norms and National Security*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

KELLY, MJ. (1998), "Legitimacy and the Public Security Function" in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*. Washington DC: National Defense University Press, pp. 399-432.

KLOCKARS, CB. (1985), *The Idea of Police*. London: Sage.

KOHLER, ED. (1977), "The Crisis in the Prussian Schutzpolizei 1930-1932" in: GL Mosse (ed.), *Police Forces in History*. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 131-150.

- KUMMEL, G. (2002), "The Military and its Civilian Environment: Reflections on a Theory of Civil-Military Relations." *Connections: The Quarterly Journal*, vol. 1, no. 4, pp. 63-82.
- LASSWELL, H. (1941), "The Garrison State." *The American Journal of Sociology* 46, pp. 455-468.
- LOVEMAN, B & T DAVIES, Jr., eds. (1997), *The Politics of Anti-Politics: The Military in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources.
- MANNING, PK. (2004), "Some Observations Concerning a Theory of Democratic Policing" (Draft), Conference on Police Violence, Bochom, Germany, April. 8 p.
- MARES, DR. (ed.), (1998), *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, Boulder: Westview Press.
- MIJARES, T et al. (2000), *The Management of Police Specialized Tactical Units*. London: Charles C Thomas Pub Ltd.
- MOSKOS, C. et al (2000), *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York, NY: Oxford University Press.
- MUIR Jr, WK. (1977), *Police: Streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.
- MUNIZ, J. & D. PROENÇA Jr (2003), "Police Use of Force: The Rule of Law and Full Accountability", Comparative Models of Accountability Seminar. INACIPE, Ciudad de Mexico, 29-30 October, 10 p.
- NEOCLEOUS, M. (2000), *The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power*. London: Pluto Press.
- NIELSEN, S. (2001), *Political Control Over the Use of Force: A Clausewitzian Perspective*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, Army War College.
- NORDEN, DL. (1996), "Redefining Political-Military Relations in Latin America: Issues of the New Democratic Era", *Armed Forces and Society*, v. 22, n. 3: html.
- OAKLEY, RB et al, eds. (1998), *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*. Washington: National Defense University Press.
- PERLMUTTER, A. (1977), *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press.
- PROENÇA Jr, D. (2003), "Some Considerations on the Theoretical Standing of Peacekeeping Operations". In: *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* 9(3), pp. 1-34.
- PROENÇA Jr, D & J MUNIZ. (2006), "Stop or I'll call the Police! The Idea of Police, or the effects of police encounters over time", *British Journal of Criminology*, 46, pp. 234-257.
- RAHTZ, H. (2003), *Understanding Police Use of Force*. Monsey: Criminal Justice Press.
- REINER, R. (1992), *The Politics of the Police*. Toronto: University of Toronto Press.
- ROBINSON, C et al. (1994), *Police in Contradiction: the evolution of the police function in society*. Westport, Conn: Greenwood Press.
- ROUQUIE, A. (1996), "Demilitarization and the Institutionalization of Military-dominated Polities in Latin America." in *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Edited by G O'Donnell et al. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- RUSSELL, RL. (2004), "Civilian Masters and Military Servants." *Political Science Quarterly*, v. 119, n. 1, pp. 171-178.

SCHMIDL, EA. (1998), 'Police Functions in Peace Operations' in RB Oakley et al, eds., *Policing the New World Disorder* Washington: National Defense University Press, pp. 19-40.

SIGMUND, P. (1993), "Approaches to the Study of the Military in Latin America." *Comparative Politics* 26, pp. 111-122.

SKOLNICK, JH. (1994 [1966]), *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Macmillan College Publishing Company, 3rd ed.

STOKES, LD. (1977), "Otto Ohlendorf, the Sicherheitdienst and Public Opinion in Nazi Germany" in: GL Mosse (ed.), *Police Forces in History*. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 231-262.

SWANSON, GW. (1977), "The Ottoman Police" in: GL Mosse (ed.), *Police Forces in History*. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 39-56.

US - Department of Defense (2002a). 21st Century U.S. Army Military Police Operations Field Manual. Washington: GPO.

US - Department of Defense (2002b). *Milspeersman 1630-010 - Naval Security Forces Ashore and Afloat*. Washington: Department of Defense.

VALENZUELA, S. (1992), "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions." In *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Scott Mainwaring et al., eds. South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 1992, pp. 57-104.

WALKER, S. (2004), "Science and Politics in Police Research: reflections on their tangled relationship", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593/1, pp. 137-155.

WHITAKER, GP. (1996), "What is Patrol Work?" in: Corner, Gary W et al, ed. (1996), *Police Operations - analysis and evaluation*. Prospect Heights, Ill.: Anderson Pub Co. pp. 55-70.

ZAGORSKI, PW. (1992), *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Data de recebimento: 16/02/07

Data de aprovação: 07/03/07

A política carcerária e a segurança pública

Paulo Sette Câmara

Paulo Sette Câmara é delegado aposentado da Polícia Federal. Foi secretário da Defesa Social do Estado do Pará (1995-2002).

Autor de “Reflexões sobre segurança pública” (2002). ✉ 7camara@gmail.com

Resumo

O artigo analisa a crise do sistema penitenciário, suas causas e conseqüências para a segurança pública, bem como aponta uma série de ações para aperfeiçoar a gestão, reduzindo custos e aumentando os benefícios para o sistema penitenciário, os presos e egressos, e para a sociedade.

Palavras-Chave

Sistema Penitenciário, Segurança Pública, Políticas Públicas, Brasil.

O crescimento desordenado das cidades nas últimas décadas elevou a carga de conflitos entre pessoas, grupos e entre estes e o Estado, que, por sua vez, não foi competente para preveni-los e menos ainda para administrá-los. A legislação, a polícia e os sistemas judiciário e penal não acompanharam o ritmo das mudanças e tornaram-se impotentes para deter a violência e a criminalidade. A impunidade, então, passou a ser uma triste rotina, e a repressão esbarrou no déficit de vagas dos presídios brasileiros — déficit que já ultrapassa 150 mil, segundo o Sistema de Informações Penitenciárias.

A responsabilidade pela formulação da política carcerária é do Ministério da Justiça, por meio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Este colegiado é o órgão superior de um sistema integrado pelo Departamento Penitenciário Nacional, apoiado pelo Fundo Penitenciário e, nos estados, pelos respectivos conselhos e órgãos executivos, além dos conselhos da comunidade nas comarcas. O sistema é regulado pela Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal), que disciplina sua administração, os deveres do Estado e os direitos dos presos.

Em que pese o aparato do sistema penitenciário, este jamais funcionou como um *sistema*. A legislação nunca foi integralmente cumprida e a política carcerária não chegou

a ser efetivada. A conseqüente superpopulação carcerária provocou uma danosa mistura de presos primários, provisórios e condenados com os de alta e média periculosidade. Ensejou, também, os abusos, as distorções e as facilitações praticadas pelos servidores do sistema. Enfim, os estabelecimentos prisionais, criados para recuperar e reeducar infratores, foram transformados num degradante e desumano modelo, que nivela os internos por baixo, leva-os à revolta e ao desespero, realimentando a criminalidade.

Os deveres do Estado e os direitos dos presos são ignorados, em total desrespeito aos direitos humanos básicos e com a cumplicidade de quem deveria fiscalizar o cumprimento da lei. Presos ficam enjaulados em xadrezes policiais, onde lhes falta atendimento adequado à saúde, inclusive à prevenção, e muitas unidades penais são verdadeiras bombas epidemiológicas (com tuberculose, DST, incluindo a AIDS em altos níveis). É gravíssima a situação dos recolhidos por medida de segurança imposta pela Justiça, que, em alguns estados, não recebem acompanhamento médico-psicológico e acabam condenados à prisão perpétua, pois sua liberação requer um laudo certificando que o paciente não oferece risco à sociedade. No tocante à educação dos internos, o quadro é também dramático. A exigência de vincular o magistério a uma escola de ensino regular

inviabiliza sua inserção no sistema prisional, e o resultado, então, é uma nova exclusão do preso, dificultando ainda mais o processo de reinserção social.

O descaso com o sistema prisional pode ser mensurado pelas deficiências identificadas. Os estabelecimentos penais, em sua maioria, foram construídos a contragosto dos governantes, para atender à pressão da demanda. A inadequação de suas instalações, aliada às dificuldades de gestão, facilita o acesso de drogas, armas, celulares etc. A mão-de-obra é despreparada para lidar com os presos, e falhas primárias ocorrem nos controles internos da administração carcerária. A maioria dos estados não dispõe de carreira para os agentes prisionais, que, por sua vez, não recebem o treinamento apropriado e sequer são uniformizados. Sua rotina não é regulada por procedimentos operacionais e seus salários, quase sempre ridículos, facilitam o aliciamento e a corrupção. E para completar o descabro, policiais são desviados de suas missões específicas para executar a guarda externa da maioria desses estabelecimentos.

Nesse contexto, com 18 anos de atraso, a União está dando os primeiros passos para assumir a custódia dos presos provisórios e condenados pela Justiça Federal, e dos autores de delitos cuja prática tem repercussão interestadual, que são constitucionalmente de sua competência, embora presos e julgados pela justiça dos estados. E são estes — os traficantes, assaltantes de banco e de carga e outros facínoras — os responsáveis pelo comando da reação dos detentos e que, com poder de fogo (dinheiro e organização) colocam em xeque as instalações prisionais estaduais.

A sanção penal de restrição da liberdade tem por objetivo a ressocialização dos criminosos, porém esta vem sendo anulada pelas desumanas condições de sua custódia. A ilegal e injusta punição assessória é o estopim, a espoleta, o explosivo das revoltas e a munição disponibilizada para os líderes das organizações criminosas no interior dos presídios. As conseqüências estão aí, visíveis: os presos que saem dos guetos bárbaros desses estabelecimentos penais descarregam sua revolta sobre a sociedade e aumentam os índices de violência. E é por esse estado de coisas que o detento privilegiado com prisão especial não é encaminhado para esse ambiente, e nem nele permanece quem pode custear um advogado que conheça os meandros da legislação processual e tenha bom trânsito no fórum. Apesar desse quadro dramático, ainda há quem defenda o aumento da pena para os autores de delitos mais graves.

A ação desencadeada pela organização criminosa nascida nas prisões paulistas despertou a sociedade para a dramática situação da população carcerária e desnudou a caótica situação do sistema penitenciário brasileiro. A ousadia e virulência dos múltiplos atentados surpreenderam o aparato da segurança pública, e o impacto e as repercussões das ações do Primeiro Comando da Capital (PCC) levaram a uma improvisada reação. O momento político confundiu ainda mais o cenário, e as atenções da mídia se voltaram para a resposta da polícia à desordem pública imposta pelos criminosos. A reação imediata gerou críticas pelos eventuais excessos policiais e discussões sobre o limite que o acatamento aos direitos humanos impõe ao

Estado nas ações de proteção ao cidadão. Na verdade, o respeito ao direito não impõe a covardia ou o acanhamento da polícia diante da ousadia de bandidos, nem inibe o uso correto da força como um instrumento legítimo de defesa da sociedade.

Debelada a crise, reduzida a caça aos culpados e a troca de acusações dos diversos atores, outras prioridades despertaram as atenções da mídia e, mais uma vez, a busca das causas e soluções para as anomalias do sistema penitenciário correm o risco de ser adiadas. Seria de todo oportuno reavaliar o episódio e identificar os fatores que deram origem à entidade criminosa, que alimentam seus recursos humanos e logísticos e que ensejam ações tão bem-sucedidas. O passo inicial é não dissociar o sistema prisional do contexto da defesa social e das políticas voltadas para a paz; afinal, o que ali acontece está intrinsecamente ligado à segurança pública. Nesta refletem de forma direta situações como: a inadequação de algumas decisões judiciais, os milhares de mandados de prisão aguardando cumprimento, as invasões de delegacias e presídios, o elevado índice de reincidência, a permanente falta de vagas, as rebeliões que se sucedem, enfim, todos os complicadores que colocam o sistema prisional no centro da segurança pública e demonstram a premente necessidade da sua revisão.

Tornar o sistema penitenciário exequível é um grande desafio. Exige esforço conjunto e ações articuladas entre os diversos níveis de governo e a sociedade. Requer alterações legais, como a independência do Executivo na gestão penitenciária, mantendo a supervisão

da Justiça e a fiscalização (sem ingerência) do Ministério Público; passa pela tipificação criminal da conduta da fuga de presos e a sanção disciplinar para a posse e o uso de telefone celular, arma ou objeto de uso proibido pelo interno; implica o estabelecimento de critérios objetivos para a conquista gradual (reversível) de direitos (trabalho, visitas íntimas, solário etc.) dos reclusos; passa pela aceleração da tramitação dos processos com réus presos; pela parceria com empresas para uso dessa mão-de-obra; pela formação de profissionais especializados em administração e controle prisionais; pela maior fiscalização da OAB sobre os advogados que abandonam seus clientes recolhidos à prisão; e até mesmo pela privatização de presídios.

O confinamento dos infratores perigosos é imperativo para a paz social. Todavia, nem todo infrator coloca em risco essa paz. Assim, é tempo das penas restritivas de liberdade, aplicadas aos autores de delitos de menor poder ofensivo, serem cumpridas fora do ambiente prisional, com a utilização de equipamentos eletrônicos que limitem a circulação do apenado a uma área preestabelecida. Esse tipo de confinamento facilita a reeducação do preso, é eficiente e de baixo custo operacional. Medidas paralelas também seriam oportunas, como prever a punição de autoridades que descuidam dos prazos legais dos processos com réus presos, em especial os provisórios; estimular a teleconferência em substituição à presença física dos réus aos atos processuais, reduzindo sua exposição, a logística e os riscos dos deslocamentos; construir estabelecimentos penais de alta e média segurança, com um leiaute que atenda aos

princípios da moderna arquitetura penitenciária, reduzindo custos, tornando-os mais seguros e humanos, com emprego de tecnologia de fiscalização e controle; com celas individuais em blocos isolados, locutório (para visitas sem contato físico), com integral respeito aos direitos humanos. E compelir as concessionárias a bloquear celulares na área interna dos presídios. É viável e há disponibilidade de recursos técnicos.

Alternativas mais avançadas podem ser viabilizadas, como o envolvimento dos municípios no sistema, delegando-lhes a responsabilidade pela custódia e ressocialização dos presos comuns, de baixa periculosidade, que praticaram delitos em sua circunscrição. Para tal, o Fundo Penitenciário poderia apoiar o município, e os estados repassarem os recursos para o custeio desse novo encargo. Essa medida esvaziaria as casas penais estaduais, melhoraria a assistência ao interno e facilitaria o acompanhamento da execução penal pelo juiz local. Ofereceria, ainda, vantagens como a proximidade da família e o envolvimento da comunidade na recuperação do apenado e, paralelamente, resolveria o problema do teto imposto à folha de pagamento, hoje exclusivamente pesando sobre os estados. Aliás, cabe lembrar que os estados federados já vivem num quadro esquizofrênico para manter o ordenamento legal, pagando todas as contas, e com as limitações da lei de responsabilidade — pagam a polícia contra o crime, o promotor para acusar, o defensor para defender, a justiça para julgar, o sistema penal para manter o preso e, muitas vezes, fornece cestas básicas para sua família (quando o preso é arrimo de família) a fim de sossegar o interior das casas penais.

As medidas apontadas possibilitam a eliminação da custódia de presos provisórios por mais de cinco dias em instalações policiais. E ainda viabilizam a elaboração de normas básicas e procedimentos padrão para os estabelecimentos prisionais, regulando as medidas de segurança para a proteção dos internos, dos agentes, das instalações físicas e dos equipamentos. Permitem, também, acabar de vez com a permissão de visitas coletivas, hoje adotadas para aliviar a tensão no interior dos presídios. Tais visitas (verdadeiros piqueniques, com o ingresso dos familiares dos internos, incluindo crianças) inviabilizam os controles e facilitam o acesso de produtos indesejáveis, além de disponibilizar reféns para as constantes rebeliões. Por outro lado, medidas inteligentes podem ser adotadas, como o provimento da assistência básica às famílias dos presos carentes, a revisão das normas que disciplinam o trabalho apenado ou do egresso, para facilitar sua absorção pelo mercado e evitar a extensão das penas para além do réu. Foi exatamente nesse vazio que o malsinado PCC expandiu seus tentáculos dentro e fora dos presídios.

Sem equacionar as distorções do sistema prisional, que estão fora da governabilidade do aparelho policial, não há como exigir deste maior eficiência na manutenção da paz social. Nessa última década, estudiosos construíram teses sobre a violência e a criminalidade. Modelos de policiamento foram importados e implantados; prioridades foram empiricamente estabelecidas. Investimentos para modernizar e equipar as polícias foram realizados. Esforços para melhorar a formação policial foram feitos. Alguns presídios

foram construídos. Seminários e *workshops* foram realizados, e legisladores promoveram audiências públicas. Todavia, as discussões e os experimentos desenvolvidos no Brasil muito pouco ou em nada contribuíram para conter e reverter a tendência de crescimento do crime.

A razão do insucesso é que, no contexto nacional, ações isoladas e desconexas têm vida curta ou são inócuas. A questão está na complexidade da segurança pública, que precisa ser entendida integralmente para que suas ações sejam estruturantes. Em outros termos, é imperativo que os três poderes e os três níveis de governo se entendam quanto aos objetivos a serem atingidos e interajam em suas ações para alcançá-los. E, óbvio, dando vez e voz à maior interessada, ou seja, à sociedade.

Um obstáculo a ser transposto é o modo de a sociedade encarar o infrator preso, julgado e condenado, pouco importando o tipo de infração. O rótulo que lhe é aplicado fecha portas para as oportunidades de retorno a uma vida normal, como uma condenação extralegal imposta sem perquirir sequer se o ato por ele praticado foi ocasional. Para a polícia, ele é sempre o suspeito por registrar antecedentes, ainda que estes nada tenham a ver com o fato investigado. Sem uma política para alterar esse quadro, não há como reduzir o elevado índice de reincidência. Mas um fato novo está ocorrendo: a perda da imunidade convencional (aquela decorrente do *status* social) de alguns figurões da sociedade, levando-os a enfrentar a realidade prisional até então encarada apenas pela camada mais

humilde da população, tem despertado o interesse político de rever a legislação e elaborar uma consistente política penitenciária.

O tema é complexo, como complexa é a segurança pública. Também esta tem seu próprio sistema no mesmo Ministério da Justiça, com seu conselho, secretaria e fundo, desdobrados nos estados. Aliás, nos mesmos moldes, há outros sistemas intrinsecamente ligados à segurança pública, como os de trânsito, de proteção à criança e aos adolescentes, de proteção à mulher, de defesa civil e outros, todos padecendo do mesmo mal do sistema penitenciário. Embora o objetivo comum seja (ou devesse ser) a paz social, não há uma estratégia para alcançá-la e nem uma coordenação para os programas que se entrelaçam. Tais sistemas, na prática, não se articulam e sequer intercambiam seus projetos. Os resultados, obviamente, ficam apenas nas intenções.

Ao analisar a questão sob a ótica da relação custo-benefício, é fácil perceber que o esforço político e o investimento financeiro para reformular o sistema de defesa social são proporcionais aos benefícios que deles advirão: redução de custos, preservação da vida, recuperação da saúde e dos bens afetados pela criminalidade, além de propiciarem a redução de custos de manutenção de tão injusto modelo. O obstáculo está na gestão da coisa pública adotada num país com enorme diversidade humana, geográfica e política. A centralização das decisões, dos recursos e dos instrumentos legais em Brasília é contrária à lógica. O caminho seria a União estabelecer uma política clara para os três níveis de go-

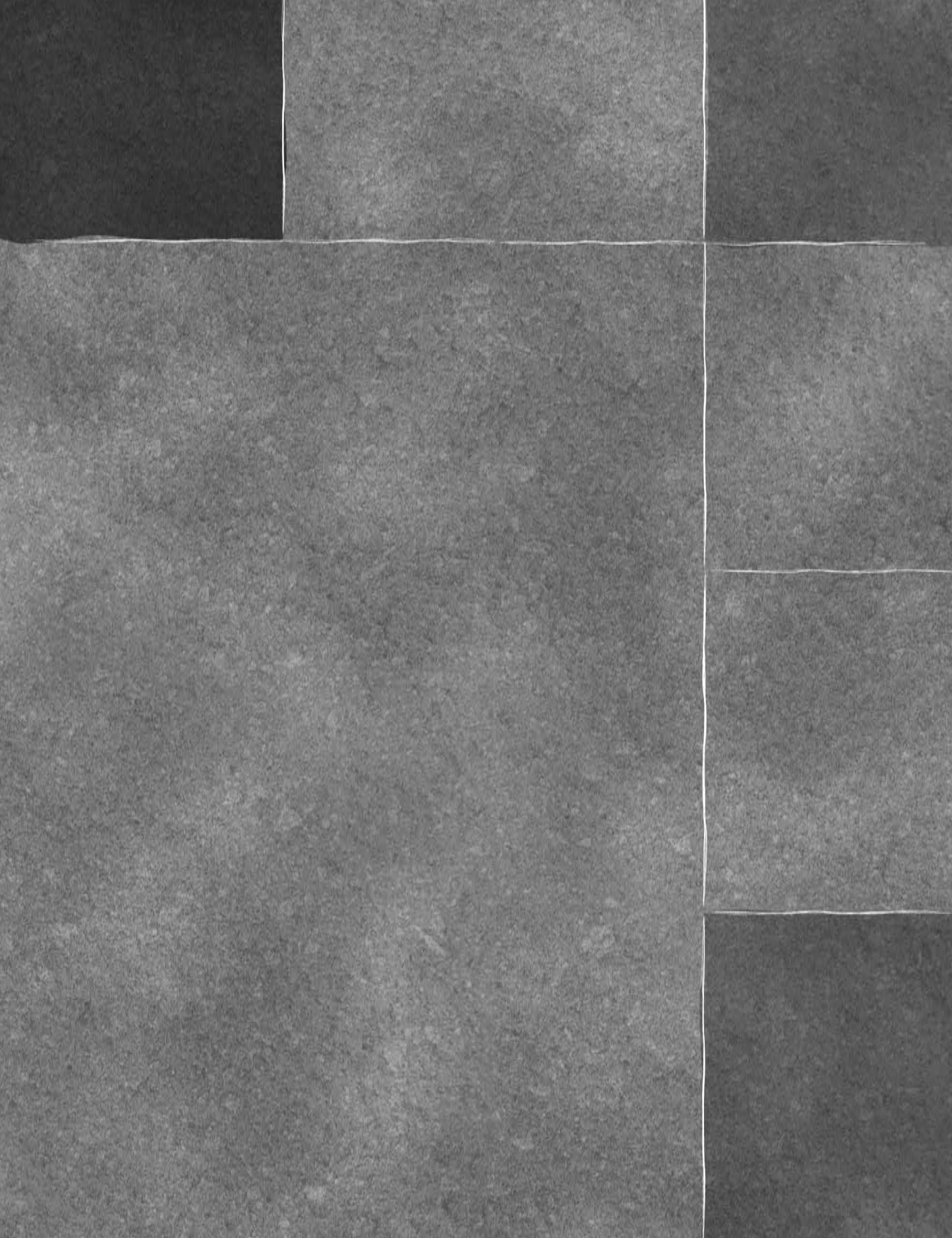
verno, indicar o rumo e repassar os recursos, cabendo aos estados traçar as diretrizes objetivas e exeqüíveis e aos municípios colocá-las em prática, atendendo à sua realidade. Reduz custos, acelera a execução e enseja o controle da sociedade sobre essa área tão sensível.

O que assistimos ultimamente, com notáveis exceções, é o predomínio da política-

gem e da corrupção, ao lado do danoso corporativismo de instituições que colocam a importância e o poder acima de sua missão institucional e dos interesses da sociedade. E algumas autoridades que, temendo o desgaste político, não adotam as medidas que a paz social exige. Não dá para agradar a todos, mas há um limite de tolerância para a sociedade suportar o atual cenário de insegurança. ✎

Data de recebimento: 08/02/07

Data de aprovação: 23/02/07



De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo

Fernando Salla

Fernando Salla é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo e pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência (USP). Autor de "As prisões em São Paulo (1822-1940)". fersalla@usp.br

Resumo

O artigo descreve os eventos que produziram instabilidade no sistema penitenciário no Estado de São Paulo desde o governo Franco Montoro (1982-1986) até o governo Geraldo Alckmin e Cláudio Lembo (2002-2006), analisando a direção, mais conservadora ou mais democrática, das principais políticas e ações governamentais nessa área.

Palavras-Chave

Sistema Penitenciário, Prisões, Rebeliões, Segurança Pública, Direitos Humanos, Políticas Públicas, São Paulo, Brasil.

Em 2006 o estado de São Paulo passou por uma das suas mais graves crises na área da segurança pública. Em boa parte, essa crise teve como centro o sistema penitenciário. Rebeliões em unidades prisionais, mortes de policiais e agentes penitenciários, ataques com bombas a estabelecimentos públicos e privados, ônibus incendiados — todas estas ações foram desencadeadas por grupos criminosos de dentro do sistema penitenciário. Pela primeira vez uma crise no sistema penitenciário transbordava os muros das prisões e atingia direta e amplamente o cotidiano da população. A cidade de São Paulo paralisou suas atividades por alguns dias em maio e julho de 2006, e sua população foi tomada pelo pânico.

A avaliação dessa crise pelas autoridades e pela mídia enfatizou a constituição e atuação de grupos criminosos organizados no interior das prisões e reivindicou a necessidade de penas mais duras para os crimes graves e de maior severidade nas condições de encarceramento. Em geral, um enorme peso foi dado às questões conjunturais (como o acesso de presos a telefones celulares) que, embora sejam fundamentais para se compreender a crise e traçar estratégias para o seu enfrentamento, são insuficientes para identificar a sua dinâmica. Aspectos importantes da história do sistema penitenciário brasileiro nas últimas décadas não foram objeto de uma reflexão mais cuidadosa, como, por exemplo, as razões do acelerado aumento da

população encarcerada e suas conseqüências, as causas do crescimento do crime organizado e a relação desse crescimento com a ineficiência de cada uma das instituições do sistema de justiça criminal, os conflitos e acomodações entre a área policial e a área penitenciária, a falta de transparência e o peso da impunidade em relação às irregularidades dos agentes públicos.

O presente artigo procura colaborar para a compreensão da crise de 2006, reconstruindo os principais eventos que desestabilizaram o sistema penitenciário desde a gestão de Franco Montoro (1982-1986). Nesse sentido, procura mostrar que parte da crise de 2006 tem fundamentos mais profundos e de longo prazo. Sustenta que o sistema penitenciário vive há décadas uma crise crônica que regularmente assume dimensões agudas. Procura também apresentar algumas das principais ações governamentais na área penitenciária, em São Paulo, desde 1982. E indica que as respostas governamentais em geral são prisioneiras das demandas mais imediatas do sistema de segurança pública.

O sistema penitenciário antes do Massacre do Carandiru

No final do ano de 1976, o estado de São Paulo tinha uma população encarcerada de 17.192 pessoas, sendo 9.392 presos na rede da Secretaria da Justiça e os demais 7.800 nas cadeias públicas (OLIVEIRA, 1978, p.28). Dez anos depois, segundo a Comissão Teotô-

nio Vilela, havia 11.276 presos nos estabelecimentos penais e outros 12.815 nas delegacias e cadeias da capital e do interior (PINHEIRO; BRAUN, 1986), num total de 24.091 presos. Ou seja, a população encarcerada no estado havia crescido cerca de 40%, sem que novas unidades prisionais tivessem sido criadas. No entanto, a taxa de encarceramento por 100 mil habitantes nesse período não chega a subir acentuadamente, sendo de 79,3 em 1976 e atingindo 85,1 em 1986.

O sistema penitenciário atravessou, então, um período de grande turbulência, que se expressava principalmente na eclosão de rebeliões e tentativas de fuga em massa. Mas, essa instabilidade não foi o mero resultado do crescimento da população encarcerada em São Paulo na década de 1980. A dinâmica própria do sistema, as heranças autoritárias e as tentativas de fundação de um novo padrão para o funcionamento do sistema penitenciário foram os principais elementos que explicam as tensões vividas, e que se expressaram, sobretudo, pelas rebeliões, pelas intervenções violentas do Poder Público nesses eventos e pelas mortes de presos que delas derivaram.

Um aspecto fundamental dessa história é que o sistema penitenciário, embora tenha passado, em 1979, por uma reorganização profunda da sua estrutura, promovida pelo então Secretário de Justiça, Manoel Pedro Pimentel, que criou, pelo Decreto nº13.412, a Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado (Coespe), abrigava uma parcela menor da população encarcerada do Estado. A maior parte dos presos permanecia em delegacias, cadeias públicas que pertenciam à Se-

cretaria de Segurança Pública e que em geral não apresentavam boas condições de segurança nem possuíam qualquer forma de organização interna adequada, fosse para os presos provisórios, fosse para os presos que já haviam sido condenados, mas que por falta de vagas permaneciam nesses estabelecimentos.

Ao mesmo tempo, a Casa de Detenção de São Paulo, embora pertencente à rede de presídios da Coespe, abrigava uma enorme parcela dos presos do sistema policial e ainda grande quantidade dos que já estavam condenados. Assim, em 1976, havia apenas dez presídios no então Departamento dos Institutos Penais do Estado (DIPE) e de uma população total de 9.392 presos sob a custódia da Secretaria da Justiça, somente a Casa de Detenção de São Paulo possuía 6.473, sendo 5.333 já condenados (OLIVEIRA, 1978, p.118), como se observou acima. Uma vez que a Penitenciária do Estado concentrava cerca de 1.200 presos, temos que esses dois presídios eram responsáveis, naquela data, por algo em torno de 80% da população do DIPE. A Casa de Detenção sempre exerceu um papel de sorvedouro de presos do sistema de segurança pública e de certa forma amenizou as tensões nas delegacias e cadeias públicas.

Quando Franco Montoro assumiu o governo de São Paulo em 1983, o quadro dos estabelecimentos penitenciários era praticamente o mesmo da época da criação da Coespe em 1979, ou seja, havia 14 unidades em funcionamento e um total de cerca de 10 mil presos, e a Casa de Detenção ainda respondia por algo em torno de 60% desse total. Os dados da Secretaria da Justiça da época indicavam que as unidades da Coespe estavam com cerca de 2.000 presos

além da capacidade do sistema, déficit que se concentrava, naquela ocasião, quase que integralmente na Casa de Detenção de São Paulo.

Montoro e seu Secretário de Justiça, José Carlos Dias, procuraram implementar uma nova política para o sistema penitenciário. A chamada política de humanização dos presídios buscou dar transparência ao sistema e eliminar as práticas rotineiras de arbítrio, violência e tortura que se ocultavam sob a vigência do silêncio imposto pelo regime militar. Nesse sentido, buscou estabelecer novas práticas de gestão dos presídios por meio da criação de mecanismos de diálogo entre dirigentes e presos, da renovação dos quadros técnicos que atuavam no interior das penitenciárias, da reorganização dos serviços no sentido de contemplar uma política de reintegração dos presos na sociedade e de respeito aos direitos humanos. Enquanto esteve à frente da Secretaria de Justiça, José Carlos Dias tentou ampliar o número de vagas no sistema, fomentar as comissões de solidariedade, constituídas e eleitas por presos para um diálogo mais direto com os juízes corregedores e com a administração da Secretaria, pôr fim à censura na correspondência dos presos, implementar a assistência judiciária, criar comissões de funcionários e organizar as visitas conjugais.

As reações contrárias a essa nova política foram grandes dentro e fora do sistema penitenciário, não obstante o clima de abertura política vivida naquele momento. De um lado, tais reações partiram de diversos segmentos conservadores da sociedade, que passaram a construir uma sistemática oposição política às tentativas do governo Montoro de inovar as formas de gestão das políticas de segurança

pública. De outro lado, uma forte oposição e reação às novas diretrizes político-administrativas para as prisões foi construída pelo *staff* administrativo e de segurança dentro do próprio sistema penitenciário.

Essas duas forças tentaram solapar a todo custo a política de direitos humanos do governo Montoro para o sistema penitenciário, por meio do debate público na imprensa, nas casas legislativas, nos programas de rádio e televisão, nas manifestações de representantes do Poder Judiciário, na apresentação de denúncias pouco consistentes de existência de uma organização criminosa, chamada “Serpentes Negras”, que estaria em acordo com a Comissão de Solidariedade dos presos e prestes a tomar o comando das prisões e promover uma fuga em massa. E também por intermédio da explícita participação ou omissão daquele *staff* em atos de insubordinação, de enfrentamento da administração superior por meio do descumprimento de ordens e, ainda, da participação direta e indireta em ocorrências do cotidiano prisional que redundaram em fugas e rebeliões.

Os principais capítulos dessa história foram analisados por Rosa Maria Fisher (1989) e por Eda Góes (1991). As rebeliões mais importantes foram: em 20 de março de 1985, na Casa de Detenção de São Paulo; em 12 de junho de 1986, na Penitenciária de Araraquara, e entre os dias 15 e 16 de setembro de 1986, em Presidente Wenceslau, quando José Carlos Dias já havia sido substituído por Eduardo Muylaert na Secretaria da Justiça.

Essa seqüência de acontecimentos revela também as idas e vindas das políticas do se-

tor ao longo das duas décadas aqui tratadas. Basta mencionar que ocorreu uma rebelião em 19 de março de 1982, na Casa de Detenção de São Paulo, quando Paulo Maluf ainda era o governador. Os presos queriam fugir do presídio. A contenção da rebelião ficou marcada pela pouca negociação e por um uso abusivo da violência. Policiais militares atiravam de fora para dentro do presídio. Foram 16 mortos, sendo 13 presos e 3 funcionários que haviam sido tomados como reféns. A pouca disposição para a negociação e a intervenção truculenta na contenção da rebelião revelavam uma forma de atuação que viria a ser retomada em momentos posteriores, mesmo sob governos supostamente mais afinados com a pauta democrática.

A rebelião ocorrida em 16 de setembro de 1986 na Penitenciária de Presidente Wenceslau representa algo similar à da Casa de Detenção de 1982, seja pela tentativa de fuga, seja pela forma pela qual não se procurou uma saída negociada para a rebelião, que acabou tendo como resultado a morte de 14 presos, a maior parte deles a pauladas, após uma intervenção extremamente violenta da Polícia Militar e dos funcionários do presídio. Desgastado com a política na área da segurança pública, depois de quatro anos, o governo Montoro reconduzia a postos importantes membros ligados ao governo anterior (Maluf), como Omar Cassin, que era o coordenador dos estabelecimentos penitenciários em 1982 por ocasião da rebelião na Casa de Detenção e que voltava a ocupar esse posto em 1986, quando tragicamente se deu o desfecho da rebelião na Penitenciária de Wenceslau (GOES, 1991, p.141).

A política de humanização dos presídios chegava ao final do governo Montoro profundamente desgastada. Aparentemente saía de cena. Entre os acontecimentos de Presidente Wenceslau e Hortolândia, já no governo Mário Covas, passando pelo Massacre do Carandiru em 1992, foram se recompondo políticas penitenciárias que ficaram marcadas pela intervenção policial violenta nos casos de tentativas de fuga e na emergência de rebeliões, nas constantes denúncias de prática de tortura e de outras arbitrariedades no cotidiano prisional. Mas o governo Montoro havia plantado raízes profundas na consciência social em torno dos direitos humanos que explicam as resistências à maioria das intervenções desastrosas da polícia e à violência no dia-a-dia prisional.

Os governos de Orestes Quércia (1987-1990) e Luiz Antônio Fleury (1991-1994) representaram um vigoroso retrocesso na área da segurança pública e na promoção do respeito aos direitos humanos nas instituições policiais e prisionais, cuja expressão máxima foram os casos do 42o Distrito Policial em 1989, e o Massacre do Carandiru em 1992. Em ambos, a arbitrariedade e a violência na atuação dos policiais civis e militares, respectivamente, provocaram um elevado número de mortes de presos, contaram com a conivência das autoridades responsáveis pelos quadros subalternos e ainda foram casos em torno dos quais as respectivas corporações moveram todos os recursos disponíveis para obstruir as investigações.

No início do governo de Orestes Quércia, houve uma violenta ação da polícia militar na contenção de uma rebelião que ocorrera no dia 29 de julho de 1987, na Penitenciária do Es-

tado, que naquela data estava com aproximadamente 1200 encarcerados. Os presos tinham duas armas de fogo e fizeram vários reféns entre presos e funcionários. O grupo que liderava a rebelião queria a fuga do presídio. A entrada da polícia militar e sua ação de contenção do motim provocaram 29 mortes. Um funcionário que havia sido tomado como refém foi morto pelos presos. Esse acontecimento mostrava que a forma violenta de intervenção nas rebeliões, retomada na revolta da Penitenciária de Wenceslau, encontrava continuidade.

O caso do 42º Distrito Policial ocorreu no dia 5 de fevereiro de 1989. O País havia acabado de ver promulgada sua nova Constituição, em 1988, na qual estava inserida uma ampla pauta de direitos até então jamais presente em qualquer outra Carta. Não obstante esse fato, no 42º Distrito Policial em São Paulo se deu a morte de 18 presos por asfixia, dentre os 51 que haviam sido confinados pelos policiais de plantão numa cela de 1,5 m x 4 m, sem ventilação. A ação policial havia se dado em represália a uma tentativa de fuga.

As principais medidas governamentais durante a gestão Quércia estiveram voltadas para a expansão da base física do sistema penitenciário, sendo criadas novas unidades, que tinham como preocupação clara evitar que novas rebeliões eclodissem e gerassem o desgaste político que esse mesmo setor provocou para o governador Franco Montoro. Segundo a Fundação Seade, a Coespe, que contava com 14 unidades em 1983, quando se inicia o governo Montoro, passa a ter 21 em 1987, ocorrendo, portanto, um acréscimo de 50% até o fim do seu mandato e o início do governo Quércia. Em 1989, o

sistema dobrou seu número de unidades em relação a 1983, passando para 28 estabelecimentos (nove penitenciárias, cinco presídios, uma cadeia pública, sete casas de detenção, uma casa de custódia, um hospital de custódia e tratamento, um instituto de reeducação, dois institutos penais agrícolas e um centro de observação criminológica). Portanto, em sete anos, o sistema teve um crescimento de 100%. Ao chegar ao final do governo Quércia, em 1990, a Coespe já possuía 37 unidades, revelando mais uma vez que a base física do sistema dava um enorme salto quantitativo (praticamente 32% de crescimento em quatro anos).

Em 1983 o movimento médio anual nas unidades penitenciárias que integravam a Coespe havia sido de 9.972 presos. Em 1987, passou a ser de 14.988 presos e em 1990 chega a 23.516. Em 1992, ano em que ocorreu o Massacre do Carandiru, na Casa de Detenção de São Paulo, o movimento médio anual havia sido de 30.670 presos distribuídos em 43 unidades prisionais. Além da evidência desse vertiginoso crescimento da população encarcerada, é de se notar que o sistema operava sob intensa pressão por parte da Secretaria de Segurança Pública, que tentava transferir os presos condenados de suas delegacias e cadeias públicas para o sistema Coespe. Tais pressões explicam por que uma unidade como a Casa de Detenção de São Paulo mantinha uma população acima de 6.000 presos não obstante sua capacidade ser de 3.250, na melhor das hipóteses. Ao mesmo tempo, são elas que justificam a reutilização, por exemplo, de unidades pouco adequadas e que sempre tiveram um funcionamento bastante precário, como era o caso da Cadeia Pública do Hipódromo, em São Paulo, reaberta

ainda no governo Montoro, em 1986, ou ainda a geração de vagas nos próprios estabelecimentos já existentes.

O sistema penitenciário depois do Massacre do Carandiru

Embora o Governo Federal tivesse ratificado alguns dos principais instrumentos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, como a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (28/09/89), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (20/07/89), e o Pacto dos Direitos Civis e Políticos (16/01/92), em São Paulo ocorreria o Massacre do Carandiru, em outubro de 1992, que se revelaria um dos mais trágicos acontecimentos da história recente do País, quando 111 presos foram mortos, a expressiva maioria em decorrência da violenta intervenção da polícia militar para conter um tumulto nos pavilhões da Casa de Detenção de São Paulo. O processo de democratização sofria um duro golpe, revelando que eram ainda fortes as forças que resistiam às mudanças, que tinham nos aparatos policial e prisional uma trincheira poderosa, e que se dispunham a desafiar a lei e a ordem democrática.

A intervenção da polícia militar na Casa de Detenção em 1992 foi a expressão de um momento de ápice de uma tendência política que predominou na área da segurança pública, especialmente depois da saída do Secretário de Justiça José Carlos Dias. Essa tendência ia no sentido de um posicionamento muito mais agressivo no combate ao crime e no enfrentamento das revoltas de presos, dentro de um padrão de baixa preocupação com negociações, conformando por vezes atuações marcadas pela

arbitrariedade e pelo abuso de poder. As rebeliões de Presidente Wenceslau em 1986, da Penitenciária do Estado em 1987, o caso do 42o Distrito Policial e o Massacre do Carandiru se revestem todas, nesse sentido, da mesma lógica, em que se combinam baixa preocupação com os direitos humanos e uma explícita ou latente percepção de que a intervenção policial não encontra limites na lei. Um momento claro que expressou a visão completamente distorcida da segurança pública, e em particular da questão penitenciária, foi a transferência da subordinação da Coespe e de outros órgãos da Secretaria da Justiça para a Secretaria da Segurança Pública, com o Decreto nº 33.134, de 15 de março de 1991. Essa Secretaria passou a concentrar enormes contingentes de policiais e funcionários, toda a população encarcerada do Estado, além de reunir atribuições diversas, quando não completamente conflitantes.

O empoderamento do *staff* da Segurança Pública em detrimento do *staff* da Justiça, sobretudo no caso dos estabelecimentos da Coespe, com esse Decreto, representava um reconhecimento de direito ao que de fato já se dava desde o último ano da gestão Montoro. Nesse sentido, o Massacre do Carandiru não representou uma intervenção esdrúxula, um intervalo inusitado nas práticas de intervenção policial, mas antes parte de um contínuo. O governo Fleury tentou de todas as formas justificar a ação policial no caso do Massacre do Carandiru. Todavia ficou evidente que o caminho das negociações não foi plenamente explorado, que houve uso excessivo da força, que os presos não estavam armados e que na verdade houve dezenas de execuções sumárias de presos perpetradas por agentes policiais.

Os desdobramentos desse episódio foram vários em termos de ações governamentais voltadas para o sistema penitenciário. Um deles foi a criação da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) por meio da Lei nº 8.209, de 4 de janeiro de 1993. Em 1994 foi criada a Academia Penitenciária, ampliando as atribuições do então Centro de Recursos Humanos da Administração Penitenciária, proveniente da criação da Coespe em 1979. No final de 1993, com a Lei nº 8.524, a SAP passou a buscar projetos para a desativação do complexo do Carandiru.

Mas a resposta predominante das políticas públicas desde o governo Quéricia foi a construção de novas unidades prisionais. No final da gestão Fleury (1994), o sistema penitenciário já estava com 43 unidades e uma média anual de movimentação da ordem de 32.018 presos.

A Casa de Detenção de São Paulo, mesmo depois do massacre, em outubro de 1993, continuava a ter 4.923 presos, ou seja, uma população muito superior à sua capacidade de vagas, que era de 3.250. Além disso, o número de presos era superior ao número de vagas em praticamente todas as unidades do sistema.

A gestão Fleury ainda ficou marcada pelas tentativas de levar avante experiências de prisões privatizadas. A geografia dos interesses presentes nas propostas envolvia empresas de segurança privada com o apoio de alguns políticos e policiais que defendiam publicamente a “necessidade” de o Estado reconhecer sua incapacidade para gerenciar eficazmente as prisões, passando evidentemente os recursos financeiros

mal utilizados para quem sabia administrá-los, ou seja, para as empresas.

O governo Mário Covas, iniciado em 1995, representou em certo sentido a retomada explícita de vários compromissos com a agenda dos direitos humanos na área da segurança pública. Ficou evidente a disposição do governo, por exemplo, de reduzir as mortes provocadas por policiais, que de um patamar de 1.140 em 1991 e 1.470 em 1992 caíram para 249 em 1996 e se mantiveram estáveis em 253 casos em 1997 (CALDEIRA, 2000, p.161). Foi criado o Programa Estadual de Acompanhamento dos Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (Proar) em 1995. Os policiais eram submetidos a um acompanhamento e a avaliações psicológicas durante o período de três meses, para que fosse verificada a sua condição de retornar ou não às atividades. Ao mesmo tempo, o governo criava a Ouvidoria de Polícia, que passaria a ter um papel decisivo na recepção, encaminhamento e acompanhamento de denúncias de arbitrariedades praticadas por policiais em São Paulo.

Na área penitenciária, Mário Covas deixou claro desde o início que não tinha qualquer simpatia pela idéia de prisões privatizadas, e o debate em torno dessa questão saiu de cena em São Paulo. Mas, não demoraria a ser recolocado, com mais ênfase, no plano federal. O governo enfrentou, no entanto, algumas instabilidades logo no início da sua gestão. Só nas unidades da Secretaria da Administração Penitenciária foram nove rebeliões (segundo os dados divulgados pela *Folha de S. Paulo* de 7 de outubro de 1997), das quais cinco no complexo de unidades prisionais de Hortolândia.

O governo teve de empenhar muitos esforços para convencer a opinião pública de que iniciava um novo estilo de tratar com as rebeliões, em que a negociação seria a forma privilegiada em detrimento da intervenção policial direta e letal. O governo deu início a uma praxe, a partir de 1995, da constituição de grupos de negociação que incluíam inclusive representantes da sociedade civil. Mesmo assim, a longa rebelião ocorrida na Penitenciária I de Tremembé em 26 de março de 1995, uma das mais longas da história do sistema penitenciário brasileiro, com 130 horas, chegou ao fim com um total de dois presos mortos, dois funcionários feridos e dois policiais feridos; na Casa de Detenção de Hortolândia, em 20 de junho, morreram três presos e três funcionários.

O governo, naquele momento, além das dificuldades para inaugurar um outro tipo de intervenção nas rebeliões, passaria a enfrentar um outro problema que veio à tona já nesses acontecimentos e que passaria a se constituir como um sério desafio para a gestão das prisões desde então: a ação de grupos criminosos organizados no interior das penitenciárias. Na rebelião de Hortolândia, o governo foi duramente criticado por parte de alguns órgãos de imprensa, que disparavam ataques ao atendimento às exigências de transferência por parte dos presos amotinados. O jornal *O Estado de S. Paulo*, por exemplo, avaliando que o governo atendia às demandas dos revoltosos, considerava preocupante os presos determinarem quem e quantos deveriam ser transferidos de uma unidade para outra, uma vez que isso abria caminho para que os grupos de criminosos, já existentes nas penitenciárias, assumissem “o controle do sistema prisional paulista. Se isso

foi possível no Rio de Janeiro, por que não seria em São Paulo?”.

Na rebelião em Tremembé, entre as reivindicações voltadas para viabilizar a fuga do presídio, uma outra demanda dos presos era a desativação do Anexo da Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté. Inaugurado em 1985, ainda na gestão de José Carlos Dias, o Centro de Readaptação Penitenciária (Decreto nº 23.571, de 17 de junho de 1985), o Anexo, ou “Piranhão”, como é chamado, sempre recebeu presos que tinham problemas disciplinares em outros presídios, que haviam comandado rebeliões ou que eram ameaçados pelos companheiros em função do crime praticado ou de conflitos provocados na massa carcerária. Nesse local, o regime sempre foi diferenciado em relação às demais unidades prisionais, sendo o tempo diário de permanência do preso na cela em torno de 23 horas; não havia atividade coletiva, os banhos de sol eram em pequenos grupos; para se deslocar dentro da unidade os presos eram rigorosamente revistados antes e depois de saírem das celas; havia severas restrições às visitas e ao desenvolvimento de qualquer contato com o mundo exterior.

Embora o governo negasse sistematicamente a existência de grupos criminosos organizados, suas lideranças eram com frequência mandadas para o Anexo, e diversas rebeliões ocorriam nas demais unidades prisionais manifestando o descontentamento dos presos com aquele regime. O jornal *Folha de S. Paulo* de 27 de maio de 1997 denunciava a existência de uma organização — o Primeiro Comando da Capital (PCC) — supostamente formada por presos do sistema penitenciário de São Paulo, a

partir de uma carta enviada por um preso para a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). O preso alertava para o fato de que o PCC, além de pregar rebeliões em seu estatuto, estaria praticando “terrorismo nas cadeias do Estado, extorquindo, assaltando, traficando drogas e até matando opositores”. Mas, segundo o jornal, as autoridades não estariam tão certas da existência de tal organização, como demonstrava a declaração dada pelo secretário da Administração Penitenciária, João Benedito de Azevedo Marques: “É uma ficção. Uma bobagem. Estou absolutamente convencido disso. Sou secretário há quase dois anos e nunca vi qualquer manifestação desse grupo”. Para ele, os principais problemas do sistema deixariam de existir “quando o Carandiru for desativado”, afirmando também que não desativaria a Casa de Custódia de Taubaté, prisão que supostamente seria alvo de críticas do PCC. A administração dos problemas decorrentes da existência desses grupos, mesmo quando desconsiderados pelas autoridades, se estendeu por todo o final da década de 1990 e início do século XXI, já na administração do governador Geraldo Alckmin.

Mário Covas promoveu uma reorganização da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) por meio do Decreto nº 43.277 de 3 de julho de 1998. Ali figuravam ainda 43 estabelecimentos na Coespe, sendo 23 penitenciárias para o regime fechado; seis estabelecimentos de regime semi-aberto; três estabelecimentos de regime fechado para mulheres; seis de regime misto (cinco para homens e um para mulheres); cinco estabelecimentos diferenciados (a Casa de Custódia e Tratamento e seu Anexo, também conhecido como Centro de Readap-

tação Penitenciária, o Centro de Observação Criminológica, o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico de Franco da Rocha e a Casa de Detenção de São Paulo).

A tendência ao crescimento da base física do sistema continuou de forma vigorosa. O quadro das prisões em São Paulo, no final de 1999, apresentava 64 unidades na SAP, ou seja, 21 a mais do que o ano anterior, com cerca de 47.000 presos. Ao mesmo tempo, na Secretaria de Segurança Pública, o número de presos era de 31.343 em março de 1999, dos quais 11.860 (37,84%) já estavam condenados. Os demais 19.483 eram presos provisórios, aguardando julgamento ou sentença definitiva. Além disso, o que revela a tensão constante a que estavam submetidos os distritos policiais onde se achavam muitos desses indivíduos presos é o fato de cerca de nove mil deles estarem recolhidos aos distritos policiais da Capital, cuja capacidade real era de pouco mais de cinco mil presos.

O governo Mário Covas colocou a questão da desativação da Casa de Detenção de São Paulo na agenda das políticas do governo estadual para esse setor. Desde 1996 o governo brasileiro havia assumido o compromisso, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), de desativar aquele estabelecimento. Internamente, também em 1996, o Governo Federal havia lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos e assumido o mesmo compromisso. Para tanto, transferiu para o governo do Estado recursos financeiros destinados à construção de pelo menos 22 novas unidades capazes de receber os presos da Casa de Detenção e aqueles que se encontra-

vam nos distritos policiais. No entanto, apesar de efetivamente terem sido construídos os presídios, o projeto de desativação foi sendo sistematicamente adiado, sob a alegação de que a criminalidade era crescente, havia muita demanda por vagas e que não havia condições de tirar de cena a Casa de Detenção de São Paulo. Prova desse posicionamento ambíguo do governo, que manifestava desejo de desativá-la, mas ao mesmo tempo tomava medidas que a mantinham em funcionamento, foi a criação de um Conselho de Cidadania, com representação de várias entidades e organizações da sociedade civil, e a iniciativa de se reformar a Casa de Detenção dividindo-a em cinco unidades. Em dezembro de 2000, o então secretário de Administração Penitenciária, Nagashi Furukawa, falava dessas iniciativas e declarava que embora o governo tivesse o desejo de desativar aquela prisão, isso era impossível por conta da falta de vagas.

Foi somente em decorrência da mega-rebelião, ocorrida em fevereiro de 2001, que o governo do Estado se viu pressionado a levar avante a desativação, que se efetivou então em dezembro de 2002. A chamada mega-rebelião ocorreu no dia 18 de fevereiro de 2001, num domingo, dia de visita na maior parte dos presídios no Brasil. Teve início por volta das 13h e, em poucas horas, se espalhou por 29 presídios do estado de São Paulo, envolvendo cerca de 28 mil presos de delegacias de polícia, cadeias e principalmente penitenciárias. Milhares de familiares e amigos de presos estavam no interior das prisões. Em algumas unidades, as autoridades retomaram o controle da situação ainda no mesmo dia, mas em outras a rebelião durou até o dia seguinte,

inclusive com a presença de familiares de presos e funcionários, mantidos como reféns.

O principal centro de articulação das rebeliões foi a Casa de Detenção de São Paulo, que possuía na época cerca de sete mil presos. O movimento foi liderado pela principal organização criminosa do sistema penitenciário do estado: o Primeiro Comando da Capital (PCC). O objetivo era trazer de volta para a Casa de Detenção os líderes do grupo que haviam sido mandados para o Centro de Readaptação Penitenciária de Taubaté (o Anexo da Casa de Custódia). Os rebelados pediam, ao mesmo tempo, a desativação desse estabelecimento. As más condições das prisões, alimentação ruim, falta de assistência médica ou judiciária, arbitrariedades praticadas pelas autoridades, maus-tratos etc. só foram colocados em pauta pelos revoltosos no dia seguinte, segunda-feira. Ocorreram 20 mortes, segundo a SAP, em sua maioria provocadas pelos próprios presos, que aproveitaram a situação para garantir a hegemonia do PCC sobre outros grupos, bem como para fazer “acertos de contas” individuais.

A dimensão da revolta, de qualquer forma, tornava evidente que as organizações criminosas estavam fortes nos presídios e que controlavam a massa carcerária de várias unidades. Ao mesmo tempo, revelava o quanto essas organizações contavam com a omissão e conivência de agentes do Estado para o fornecimento de celulares, armas para a articulação da rebelião e o enfrentamento das forças policiais.

A mega-rebelião, ao recolocar em pauta a necessidade de desativação da Casa de De-

tenção, também trouxe à tona os problemas que o sistema vinha enfrentando com os grupos criminosos que atuavam nas unidades prisionais e que, muitas vezes, nem chegavam a ter a sua existência reconhecida pelas autoridades. As instabilidades no sistema provocavam desgastes políticos constantes e aceleraram a construção de novas unidades para desafogar os locais mais críticos. As ações governamentais voltadas para o combate a esses grupos compreenderam a sua segregação em unidades específicas; outra estratégia foi a de criar unidades (como a de Avaré e de Presidente Bernardes) que passaram a impor um regime disciplinar diferenciado, voltado para as lideranças do crime organizado dentro do sistema, assim como

para os presos que provocassem rebeliões ou qualquer outra instabilidade.

Crescimento acelerado da população encarcerada

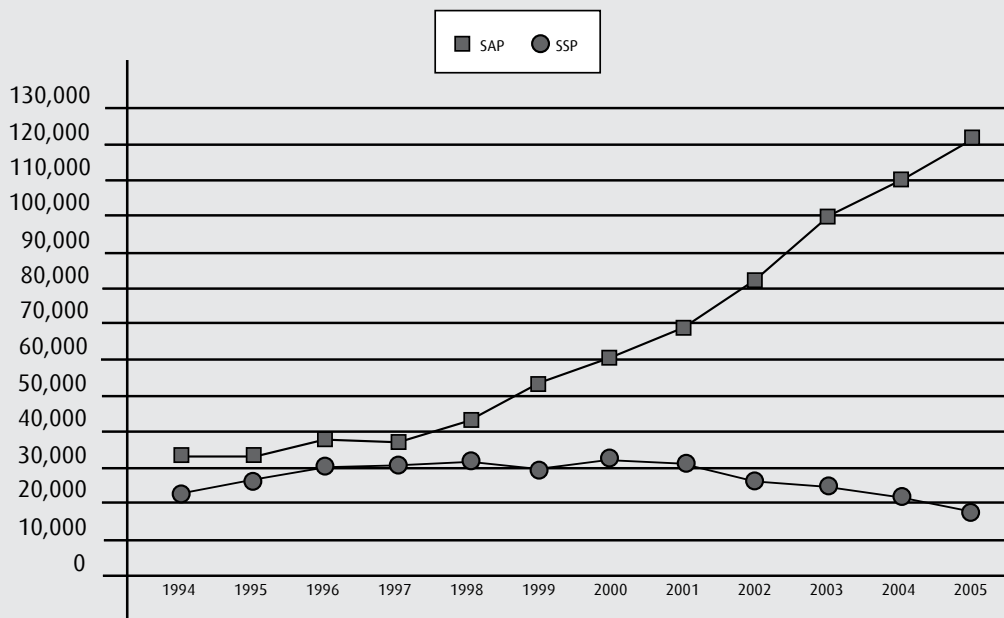
O aumento da criminalidade desde a década de 1980 promoveu uma forte pressão da opinião pública para a adoção de métodos cada vez mais rigorosos de aplicação das punições legais aos crimes, o que tem produzido um extraordinário crescimento da população encarcerada. A Tabela e o Gráfico construído a partir de seus dados revelam um acentuado crescimento da população mantida em estabelecimentos prisionais. Revelam também que houve uma acentuada transferência de presos da SSP para as unidades da SAP.

Crescimento da população encarcerada segundo a Secretaria de Estado, Estado de São Paulo, 1994-2005

	SSP	SAP	Total
Dec-94	23,179	31,842	55,021
Dec-95	27,033	31,993	59,026
Dec-96	28,501	37,777	66,278
Dec-97	31,127	36,621	67,748
Dec-98	31,481	42,134	73,615
Dec-99	30,626	53,117	83,743
Dec-00	32,319	59,867	92,186
Dec-01	31,173	67,649	98,822
Dec-02	26,502	82,839	109,341
Dec-03	24,906	99,026	123,932
Dec-04	22,760	109,163	131,923
Dec-05	17,515	120,601	138,116

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária

Evolução da população encarcerada segundo a Secretaria de Estado, Estado de São Paulo, 1994-2005



Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária

Assim, enquanto as unidades da SSP mantiveram a população quase estabilizada em suas unidades num período de cerca de dez anos, a SAP praticamente teve a sua população triplicada, saltando dos 31.842 presos em 1994 para 108.480 em 2004. Tem havido uma pressão constante sobre o sistema penitenciário no sentido de receber os presos que estão sob a guarda da polícia em delegacias e cadeias públicas.

Esse vertiginoso aumento da população total encarcerada vem sendo responsável por ações governamentais que oscilam, de um lado, na direção do desejo de conter esse crescimento por meio, por exemplo, da maior aplicação de penas alternativas, ou então de reformas da legislação a fim de facilitar a obtenção de benefícios ou ainda de encurtar penas privativas de liberdade para determinados crimes. Aumentar,

portanto, o fluxo de saída dos presos do sistema penitenciário. No entanto, esses esforços têm encontrado uma tímida recepção dos legisladores e mesmo entre os setores diretamente envolvidos na questão, como é o caso do Judiciário e do Ministério Público.

O aumento expressivo da população encarcerada, por outro lado, vem sendo acompanhado de ações governamentais marcadas por uma preocupação cada vez maior em criar mecanismos severos de controle da massa carcerária: estabelecimentos especificamente desenhados para essa contenção, como a Penitenciária de Presidente Bernardes, a criação de alas especiais nos presídios para o mesmo fim e a consequente implantação de normas de funcionamento igualmente severas, como o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD).

Penas alternativas

As penas alternativas passaram a ter grande importância para a redução das pressões que se colocam sobre a capacidade de absorção de presos pelas unidades prisionais. Em função disso, ao lado das ações destinadas à construção de novas unidades e à melhoria dos serviços de assistência judiciária aos presos para a agilização da concessão dos benefícios, passaram a ser de interesse cada vez maior a implementação das penas substitutivas da pena de prisão.

A Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, que alterou a Parte Geral do Código Penal de 1940, havia inserido penas restritivas de direitos, substitutivas da pena de prisão, como prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos e limitação dos fins de semana. Estas penas foram alteradas e ampliadas, tornando-se menos severas as condições de sua aplicação com a Lei nº 9.714 de 25 de novembro de 1998. A lei ampliava as penas restritivas de direitos, inseria a prestação pecuniária e a perda de bens e valores, ao lado das três já existentes anteriormente, e permitia a sua aplicação em substituição à pena privativa de liberdade quando esta não fosse superior a quatro anos e desde que o crime não tivesse sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa.

O Governo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça, vem estimulando a instalação de Centrais de Penas Alternativas nos estados, encarregadas de: captar vagas em instituições sociais da comunidade para a recepção de apenados; elaborar o perfil psicossocial do indivíduo e encaminhá-lo para uma instituição que seja adaptada às suas habilidades e a esse perfil; acompanhar o desempenho do indivíduo na

instituição; supervisionar e apoiar tecnicamente as comarcas que desenvolvem programas de penas alternativas.

Em São Paulo, já existia, na Capital, desde 1997, um posto de atendimento para essas penas. Em 2004, as Centrais existentes no estado eram sete, incluindo a da Capital: Rio Claro, São Bernardo do Campo, Araraquara, Bragança Paulista, São Vicente e Campinas, todas elas criadas depois do ano 2000. Em agosto de 2004 a Secretaria da Administração Penitenciária trabalhava com 2.106 apenados em todo o estado, sendo 1.916 do sexo masculino e 190 do feminino.

A progressão do uso das penas alternativas ainda é bastante lenta: em 1995, as pessoas que cumpriam as chamadas penas alternativas correspondiam a 1,4% da população encarcerada do País. Em 1997 essa porcentagem caiu para 0,8%, e foi apenas em fevereiro de 2002, quando o Governo Federal criou um Programa Nacional de Apoio e Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas, que houve uma elevação do número de beneficiários dessas penas para cerca de 22 mil, correspondendo a 8,7% da população carcerária do País.

Apesar de reduzir a fobia pelo encarceramento, além de representar uma considerável redução dos custos de manutenção dos condenados — uma vez que segundo a SAP um condenado a pena alternativa custa quase dez vezes menos que um preso condenado à pena privativa de liberdade —, as penas alternativas são relativamente pouco utilizadas no Brasil. A inexistência de condições adequadas de monitoramento do cumprimento dessas penas, sobretudo as

penas de prestação de serviço à comunidade, o conservadorismo do Poder Judiciário e as pressões da opinião pública em favor de punições legais mais severas são os principais motivos de seu uso ainda restrito.

Organizações não governamentais

As administrações dos secretários João Benedito de Azevedo Marques e Nagashi Furukawa ampliaram o diálogo do sistema penitenciário com as organizações não governamentais. Apesar dos obstáculos ainda existentes para o estreitamento da participação das ONGs no monitoramento das condições prisionais e na apresentação de propostas de melhoria da gestão dos estabelecimentos, diferentes tipos de organizações passaram a ter um acesso maior aos espaços prisionais para o trabalho religioso, para atividades educativas ou assistenciais, na área da saúde ou mesmo nos momentos de gerenciamento das crises.

Uma nova relação das ONGs com o sistema penitenciário teve início com a experiência de gestão da cadeia pública na cidade de Bragança Paulista em 1996, por meio da Associação de Proteção e Assistência Carcerária (APAC). À frente dessa experiência estava o então juiz da localidade, Nagashi Furukawa. Depois, já na condição de Secretário da Administração Penitenciária de São Paulo (a partir de dezembro de 1999), promoveu a disseminação dessa experiência para outras localidades, convidando ONGs a participar diretamente da gestão de unidades prisionais conhecidas como Centros de Ressocialização. Estes foram construídos para uma população de cerca de 200 presos. Em geral, são unidades que recebem apenas presos considerados de baixa periculosidade

e, na sua maior parte, habitantes das cidades próximas ao estabelecimento. Sua população é composta de presos provisórios, os já condenados ao regime fechado e também os que já receberam o benefício do regime semi-aberto. Poucas penitenciárias de grande porte foram administradas por ONGs em parceria com o Estado. Tanto nesse caso, como no dos Centros de Ressocialização (CRs), o Estado é o responsável pelo *staff* de segurança e pela direção geral da unidade, que é conduzida juntamente com o responsável pela ONG. Esta fica com a tarefa de providenciar os serviços de assistência ao preso (judiciária, à saúde, social, atividades de trabalho e educação).

O governador Geraldo Alckmin renunciou ao cargo no final de março de 2006 para se candidatar à presidência da República. Assumiu o comando do governo seu vice, Cláudio Lembo. Durante a sua gestão é que ocorreu a crise na área de segurança do ano de 2006. A relação do governo com as ONGs que atuam no setor foi bastante contraditória. No dia 25 de abril de 2006, o jornal *Folha de S. Paulo* trazia o comentário do governador Cláudio Lembo, que afirmava que as rebeliões no sistema prisional (dois dias antes tinham ocorrido duas, com vários reféns, uma na cidade de Potim e outra no Centro de Detenção Provisória de São Bernardo do Campo) vinham ocorrendo por causa das ONGs de direitos humanos. Segundo ele, as ONGs tumultuavam as prisões. Essas acusações já tinham sido feitas em relação às unidades de internação de jovens em conflito com a lei e se estendiam naquele momento para o sistema prisional. O governador tentava ainda não apenas desqualificar as ONGs de direitos humanos, mas

acusá-las de atuar de acordo com orientações de partidos políticos.

Com a crise de maio de 2006, foi substituído o secretário Nagashi Furukawa por Antonio Ferreira Pinto. Durante a crise, algumas ONGs que atuavam no sistema penitenciário foram acusadas de atuar como porta-vozes de grupos criminosos organizados e de viabilizar negócios desses grupos. Nenhuma das ONGs acusadas tinha qualquer participação na gestão de unidades prisionais, mas atuavam na prestação de serviços para os presos, especialmente a assistência judiciária.

Na gestão do secretário Antonio Ferreira Pinto, os contratos da SAP com as ONGs que administravam unidades prisionais em parceria com o Estado foram investigados pela própria SAP e pelo Ministério Público, fazendo com que esse sistema ficasse sob suspeita. Na ocasião, o governador Cláudio Lembo destacou que o papel das ONGs era “fiscalizar o governo e não viver dele”.

O Regime Disciplinar Diferenciado

Foi sob a gestão do secretário Nagashi Furukawa, também, que o sistema penitenciário teve um extraordinário crescimento de sua população encarcerada (como já indicado na Tabela). Os abalos constantes, com rebeliões e mortes que atingiram o pico na mega-rebelião em fevereiro de 2001, provocaram a adoção, pela Resolução SAP 026 de 4 de maio de 2001, de um dos mais controversos mecanismos de controle disciplinar: o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Implantava-se um regime disciplinar severo, com a permanência dos presos por 22 horas

na cela, restrições a visitas e atividades dos presos no interior da unidade. Na verdade esse regime rígido já existia no Anexo da Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté há muitos anos, praticamente desde a sua entrada em funcionamento ainda na década de 1980. Essa regulamentação não impediu que fosse considerada avessa às determinações presentes na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal. Mesmo assim, as constantes instabilidades no sistema penitenciário nacional, as rebeliões e mortes de presos favoreceram a aprovação da Lei federal nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, que revestiu o RDD de legalidade.

Não foram feitas ainda no Brasil, nem mesmo no exterior, avaliações mais cuidadosas e de longo prazo sobre os impactos da adoção de regimes mais severos de punição de presos. A expectativa das autoridades é de aumentar o controle sobre a população encarcerada, sobre as principais lideranças ou presos que provoquem desestabilização da ordem prisional. Mas não se tem claro qual é o efeito de regimes de controle severo sobre os presos individualmente, no sentido dos danos físicos e psicológicos, da desarticulação de seus laços com familiares, do aumento do sentimento de injustiça e revolta. Ao mesmo tempo, não se tem claro como esses regimes atuam na dinâmica prisional, porém, no sentido inverso ao desejado, uma vez que aumentam a solidariedade e os níveis de associação entre os presos para o enfrentamento das autoridades, ocultam as irregularidades e os maus-tratos impostos aos presos, empoderam suas lideranças e aprofundam o abandono de ações voltadas para o retorno

social. É emblemático que o local geralmente reconhecido como de formação do principal grupo criminoso organizado (PCC), o Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, seja exatamente aquele onde existiam as regras mais severas de organização prisional e controle sobre os presos.

Considerações finais

Desse breve panorama aqui traçado, em que se buscou apresentar as principais ocorrências que desestabilizaram o sistema penitenciário de São Paulo nas últimas décadas e também as principais ações governamentais adotadas, evidenciam-se a recorrência de alguns pontos, como a superlotação e a precariedade das unidades prisionais para o devido cumprimento da legislação. As instabilidades do sistema penitenciário, reveladas principalmente pelas rebeliões, foram constantes e mostram que as respostas governamentais não conseguiram estancar a emergência de novas ocorrências. Em geral, as ações governamentais são voltadas para os problemas mais emergentes, e poucos são os esforços para a construção de políticas de médio e longo prazo que previnam essas instabilidades.

Muitas das questões presentes na crise crônica do sistema penitenciário se reportam à necessidade de um aprimoramento da gestão penitenciária, imprimindo a esse setor um padrão de racionalidade administrativa compatível com a administração moderna, eficaz e eficiente em termos de missão das instituições. As respostas mais conservadoras de enfrentamento da crise, com maior severidade no tratamento penal e maior número de intervenções violentas em rebeliões, indi-

cam que mais radicalizam os problemas do que se constituem solução para eles.

Nesse sentido, é necessário aprofundar a reflexão sobre o papel da corrupção na dinâmica do sistema penitenciário, uma vez que é graças a ela que os serviços se mantêm ineficazes, ao mesmo tempo em que é por ela que se viabiliza a formação e o empoderamento dos grupos criminosos organizados, ao favorecer as fugas, a entrada de armas, drogas, celulares e tornando os ambientes prisionais de alto risco para presos e funcionários.

Outro foco de preocupação deve se voltar para as razões que se colocam como obstáculo para que as políticas penitenciárias estejam firmemente comprometidas com o cumprimento da Lei de Execução Penal e com o respeito às demais leis que asseguram os direitos dos presos e dos funcionários.

Uma das mais importantes transformações do sistema penitenciário nos últimos vinte anos foi o crescimento da influência da sociedade civil no campo da formulação e implementação das políticas públicas. No entanto, é tema para outro artigo refletir sobre o alcance ou o impacto da atuação dessas organizações, sobretudo as que militam na área dos direitos humanos, no sentido de pautar os debates e influenciar os órgãos governamentais. Ainda que tenha ocorrido certa abertura para a participação de organizações da sociedade civil, as políticas públicas desse setor não deixaram de ser concebidas e implementadas de cima para baixo. A reflexão acima mostrou que o afinamento das políticas penitenciárias implementadas no Estado de São Paulo com a agenda dos direitos

humanos foi irregular, inconstante, sofrendo avanços e recuos não obstante o processo de democratização do País. ✎

1. Foram usados os dados de população apresentados pela Fundação SEADE (www.seade.gov.br) que indicavam, para 1976, 21.660.675 habitantes no estado de São Paulo e, em 1986, 28.303.376.
2. Esses dados estão contidos nos Anuários Estatísticos dos anos de 1983 e 1987.
3. Para um relato sobre o percurso do PCC desde a sua formação em 1993, ver o trabalho jornalístico de Josmar Jozino (2005)
4. Folha de S. Paulo, 19 de dezembro de 2000, p. C6.
5. As informações sobre as Centrais de Penas Alternativas de São Paulo foram colhidas no site da Secretaria da Administração Penitenciária (www.admpenitenciaria.sp.gov.br)
6. Dados do Ministério da Justiça, disponíveis no website www.mj.gov.br/depen.
7. O Estado de S. Paulo, de 5 de dezembro de 2006, p. C4.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. (1991), "Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios". Revista USP, 9, pp. 65-78.

ANISTIA INTERNACIONAL. (1999), Brasil: aqui ninguém dorme sossegado. Violações dos direitos humanos contra detentos. Porto Alegre/São Paulo: Anistia Internacional.

CALDEIRA, César. (2004) "Segurança pública e política penitenciária no Rio de Janeiro: estudo do caso do presídio Ary Franco". Revista Rio de Janeiro 12, pp.11-38, jan-abril.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2000), Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Ed. 34.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. (1993), "Primeiro Censo Penitenciário Brasileiro". Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2(1), pp.177-179.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. (1995), "O Censo Penitenciário Nacional de 1994". Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 5(1), pp. 203-209.

FISHER, Rosa M. e ABREU, Sérgio F. Adorno. (1987), Análise do sistema penitenciário do Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social. São Paulo: Relatório de Pesquisa CEDEC.

FISHER, Rosa Maria. (1989), Poder e Cultura em Organizações Penitenciárias. Tese de Livre-docência. Faculdade de Economia e Administração da USP. São Paulo.

FOUCAULT, Michel. (1987), Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes.

GÓES, Eda Maria. (1991), A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986. Dissertação de Mestrado em História, Fac. De Ciências e Letras de Assis, UNESP.

GOFFMAN, Erving. (1974), Manicômios, prisões e conventos. São Paulo: Perspectiva.

HUMAN RIGHTS WATCH (1998), O Brasil atrás das grades. Rio de Janeiro: Human Rigths Watch.

ILANUD (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE) (1998), "Incidentes prisionais no sistema carcerário". Revista do ILANUD, n.9.

JOZINO, Josmar. (2005), Cobras e lagartos – a vida íntima e perversa nas prisões brasileiras. Quem manda e quem obedece no partido do crime. Rio de Janeiro: Objetiva.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1984) Caracterização da população prisional. Minas Gerais e Rio de Janeiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

OLIVEIRA, Marina M. Cardoso de. (1978), A religião nos presídios. São Paulo: Cortez e Moraes.

PAIXÃO, Antônio L. (1987), Recuperar ou punir? Como o Estado trata o criminoso. São Paulo: Cortez.

PINHEIRO, PS. & BRAUN, E. (1986), Democracia versus violência. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RAMALHO, José Ricardo.(1979), Mundo do crime: a ordem pelo avesso. Rio de Janeiro: Graal.

RIOS, José Arthur. (1989), "Motins em prisões: seus fatores e possibilidades de preveni-los". Revista da Escola do Serviço Penitenciário, 1, pp. 42-49.

SALLA, Fernando. (2006), "As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira". Sociologias, 16, pp. 274-304.

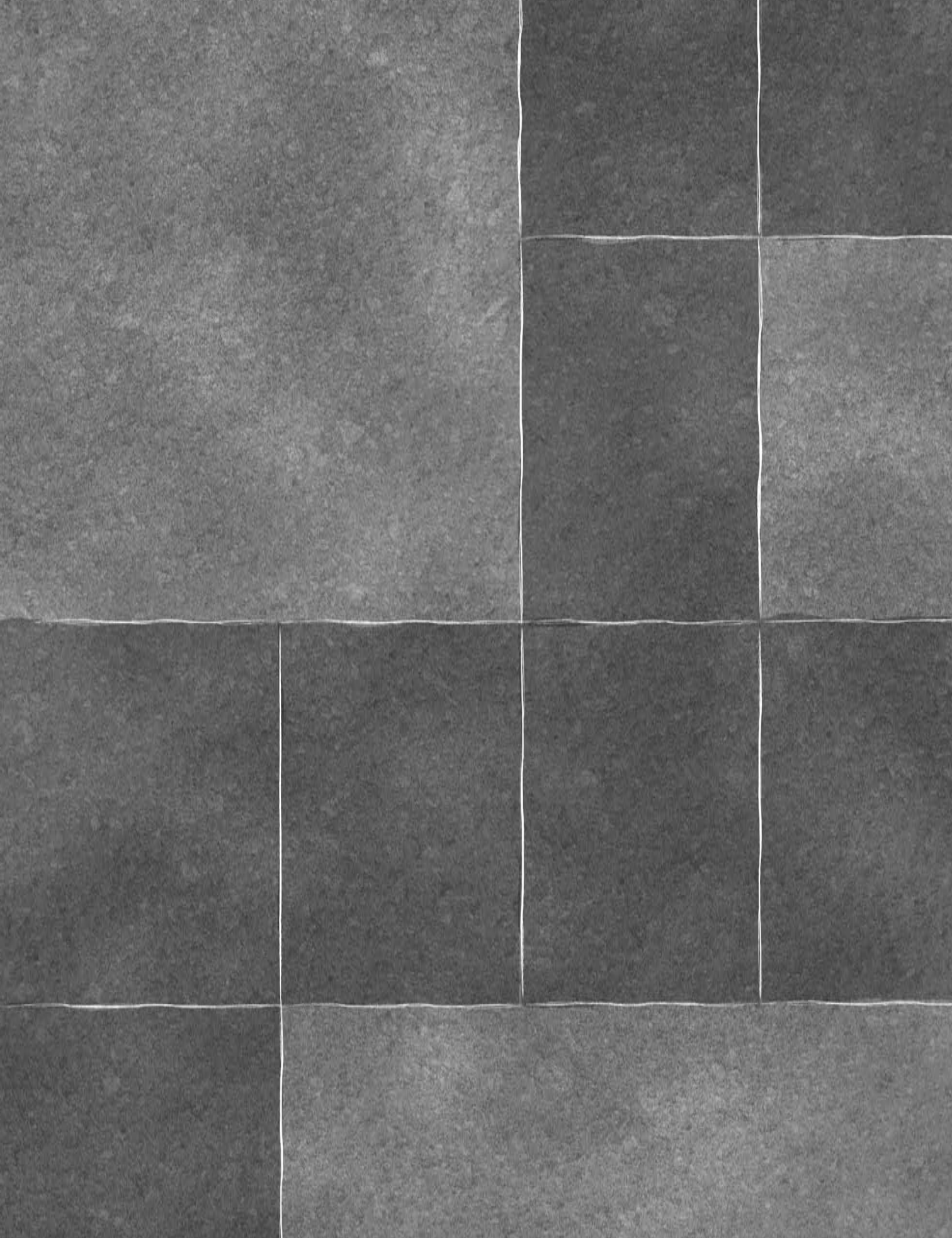
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. (1996), "Perfil do sistema carcerário do Estado de São Paulo - 1995". Revista do IBCCRIM, 13, pp. 409-411.

SILVEIRA, Alípio. (1965) Os estabelecimentos penais e o Juízo das Execuções Criminais. São Paulo: Sugestões Literárias.

THOMPSON, Augusto F. G. (1976) A questão penitenciária. Petrópolis: Vozes.

Data de recebimento: 07/02/07

Data de aprovação: 01/03/07



Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos

Renato Perrenoud

Renato Perrenoud, Coronel da Polícia Militar da Reserva; Secretário municipal de Segurança de Santos.

renatoperrenoud@yahoo.com.br

Resumo

O artigo analisa a participação do município no sistema de segurança pública do Brasil e focaliza a experiência da cidade de Santos, cuja Secretaria Municipal de Segurança desenvolve um plano de segurança para a cidade. O autor argumenta que ações municipais são importantes para a melhoria da segurança pública, mas a consolidação e o fortalecimento da participação dos municípios no sistema de segurança pública depende de regulamentação legal e da destinação de recursos federal, estaduais e municipais para o setor.

Palavras-Chave

Policimento, Segurança, Município, Santos, Brasil.

O tema da Segurança Pública no Brasil sempre foi discutido sob a ótica da esfera federal e estadual. Com o recrudescimento da violência urbana, passou-se a incluir nas pautas municipais ações diretas por parte dos governos municipais.

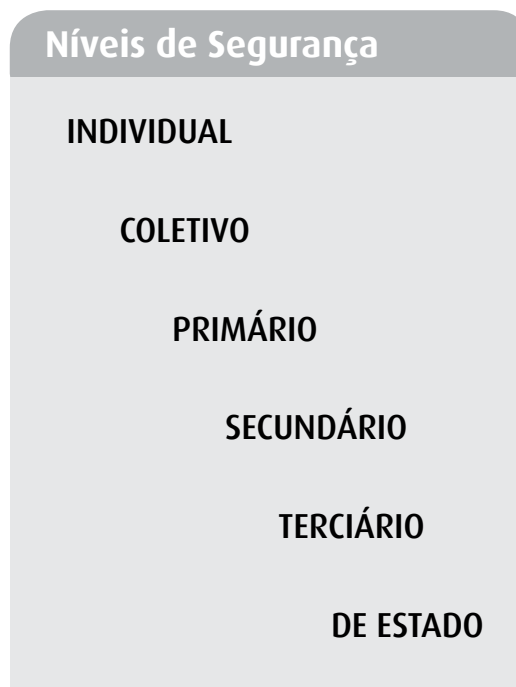
A população da cidade de Santos, seguindo essa tendência nacional, passou a clamar por políticas públicas municipais de segurança, fazendo que todos os candidatos ao pleito de 2005 incluíssem em seus programas a criação de uma Secretaria Municipal de Segurança.

O prefeito eleito João Paulo Tavares Papa (PMDB) criou a Secretaria dentro de um viés legalista, apolítico e pluralista, ou seja, voltada ao bem comum, com ações apartidárias e integradas à Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Alfândega e Forças Armadas. Vale registrar que Santos é uma das poucas cidades brasileiras que possuem uma forte estrutura federal e estadual por possuir o maior porto da América Latina, de expressivo impacto na cidade.

O sistema de segurança pública no Brasil é extremamente complexo e envolve a ação direta e indireta de vários níveis da administração pública, exigindo um entrosamento que é dificultado por diferenças políticas, corporativismos e interferências externas nos diversos organismos que compõem esse sistema.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 144, definiu o sistema policial brasileiro a partir do cidadão, do coletivo, do município, com uma competência patrimonialista (referência ao nível primário de segurança); dos estados, com as polícias Civil e Militar (referência ao nível secundário de segurança); da União, com as polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal (referência ao nível terciário de segurança); a segurança dos estados é atribuição da União (referência ao nível de segurança de estado).

A seguir temos o esquema anteriormente descrito:



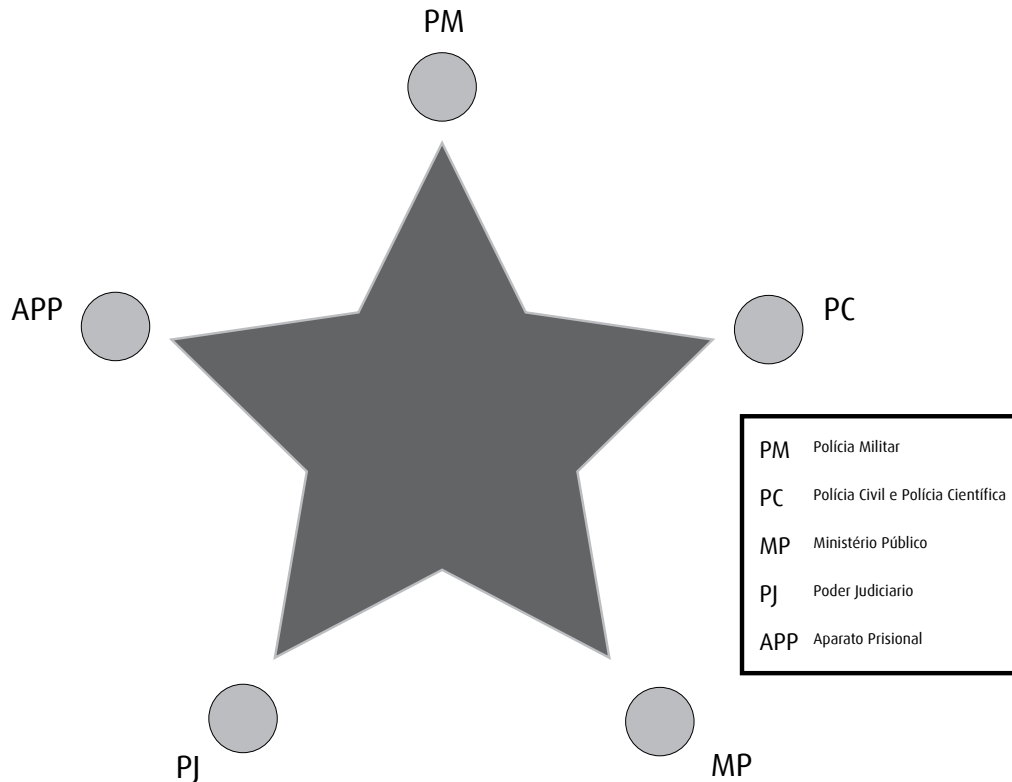
O sistema policial integra-se obrigatoriamente ao Sistema de Justiça – Ministério Público e Poder Judiciário – e ao Sistema Prisional – Retenção e Recuperação de Infratores. Tanto a área da Justiça quanto a área prisional são sistemas estaduais e federais, só havendo participação indireta e de apoio a esses sistemas por parte do município.

Essa complexidade exige que cada órgão do sistema cumpra adequadamente sua parte, sob pena de graves perdas de qualidade ou eficiência do sistema como um todo. Um alerta importante se faz necessário: só teremos políticas públicas de segurança adequadas se a administração em todos os seus níveis proporcionar avaliações sérias e consistentes do desempenho de cada órgão, fato

que ainda está muito distante de acontecer no nosso país.

O combate à violência e à criminalidade exige a ação eficaz de todos os órgãos, pois não há órgão mais importante ou menos importante, todos têm uma significativa parcela de atribuição, e o desequilíbrio de um afeta sobremaneira o desempenho dos demais. Portanto, a diminuição da violência ou da criminalidade, obrigatoriamente, é fruto da ação coletiva de todos esses órgãos, sendo inadequado atribuir sucessos a um setor isoladamente. O mesmo raciocínio vale em relação aos aumentos dos índices de insegurança.

Abaixo temos o esquema da atuação desses órgãos:



Diante do exposto, a segurança pública exige políticas públicas consistentes e não eleitoreiras, programas para as diversas comunidades e ações que não se pautem por programas ideológicos ou politiquieiros.

Os recursos oficiais são basicamente federais e estaduais, havendo um descompasso muito grande na sua distribuição e no foco das prioridades. As diversidades regionais e culturais não são respeitadas sob a ótica dos padrões profissionais de segurança.

Ao município, de acordo com a vontade política do seu governante, cabe orientar de forma criativa a redistribuição interna de seus recursos e buscar verbas federais no Ministério da Justiça para a estruturação da área de segurança municipal.

1. O poder de polícia

É necessário destacar que, pela legislação brasileira, qualquer um do povo pode prender alguém em flagrante delito. Todos nós sabemos, todavia, o quanto esse ato pode ser perigoso ou inadequado às pessoas comuns e que não tenham o devido preparo para agir em situações-limite envolvendo crimes ou criminosos.

Às guardas municipais, em regra desarmadas, é vedado o poder de polícia, sendo este privativo das áreas federal e estadual. À área municipal fica apenas o poder de polícia administrativo, ao qual são atribuídos a aplicação das normas municipais vigentes e o apoio aos diversos setores de fiscalização municipal, como vigilância sanitária, obras, trânsito, meio ambiente e tributos.

As grandes cidades, com grandes efetivos de guardas municipais, já podem armar seus agentes, o que vem aproximando cada vez mais o município da segurança pública. Vale registrar que essas guardas armadas, via de regra, invertem a ordem natural e profissional de uma estrutura de segurança, pois seus agentes continuam sem poder de polícia, sem retaguarda prisional e sem suporte previdenciário e securitário.

A evolução e o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública e da atuação do município nessa área se deparam com obstáculos institucionais, políticos, corporativistas, ideológicos e culturais. Em pleno século XXI, o país não pode mais esperar pelas morosas alterações constitucionais, infra constitucionais e de implantação efetiva do modelo de segurança pública, criado pela Constituição de 1988 e que até hoje não foi devidamente regulamentado. A pouca eficiência do sistema, o mau gerenciamento dos recursos financeiros, humanos e materiais, a duplicidade de atribuições e a anomia em importantes segmentos do sistema são reflexos de uma política ausente que se estende ao longo de 18 anos de desregulamentação.

Como exemplo, temos as polícias estaduais, com estatutos e normas legais das décadas de 1960 e 70, um código penal de 1940, uma lei de execução penal desfocada da realidade atual e leis infraconstitucionais pautadas pelo emocionalismo conjuntural de fatos graves do cotidiano. Outras leis ainda são modernas demais para um país subdesenvolvido e com escassos recursos voltados para a segurança pública.

2. O modelo de Santos

As pesquisas de opinião na cidade de Santos, no litoral de São Paulo, comprovaram uma demanda crescente por investimento do município na área de segurança. Elas também deixam claro que a opinião pública, os administradores públicos e políticos confundem, e muitos até desconhecem, as atribuições das polícias e da guarda municipal, ou seja, as diferenças entre o que é da alçada federal, estadual e municipal.

À população interessa que um agente evite um roubo ou uma infração, seja ele um agente municipal, estadual, federal, ou mesmo particular, isso em razão do crescente processo de criminalidade, violência e insuficiência do poder público diante desse cenário.

O governo municipal de Santos optou pela estruturação da área de segurança municipal rigorosamente dentro dos princípios constitucionais estabelecidos pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, focalizando a prevenção, a educação, a integração interna e o apoio aos segmentos da segurança pública tanto federais quanto estaduais.

A criação da Secretaria Municipal de Segurança, por meio da lei municipal nº 542/05, ocorreu no final de 2005 com a aprovação da reforma administrativa de todo o governo do município, cabendo à Secretaria Municipal de Segurança o gerenciamento da Guarda Municipal e da Junta de Serviço Militar.

Foi constituído um Plano Municipal de Segurança, que estabeleceu a doutrina de emprego e o plano de metas dos agentes da Secretaria de Segurança, de sua integração com as demais

secretarias municipais e de sua interface com os demais órgãos, estaduais e federais, do sistema de segurança pública.

O Plano Municipal de Segurança estabeleceu os seguintes passos:

A) Diagnóstico da segurança pública no município

Em 2006 foi realizada uma pesquisa científica, com a contratação do Instituto Futuro Brasil, que, com apoio de municípios, profissionais de segurança e líderes comunitários, identificou os locais de grave perturbação da ordem e de crimes. Por meio desse mapeamento foi possível estabelecer ações e políticas necessárias para inibir a existência de crimes, principalmente pela atuação transversal das diversas secretarias municipais e medidas primárias de segurança.

A pesquisa identificou no alto consumo de drogas lícitas e ilícitas o principal vetor da violência e da criminalidade em Santos. Os efeitos colaterais desse vetor também foram identificados como o furto e o roubo de bens móveis de pequeno valor.

Os locais de grave perturbação da ordem foram mapeados para intervenções policiais e administrativas, a partir de ações individuais de cada setor de fiscalização ou polícia e, por vezes, de ações conjuntas envolvendo as forças-tarefas existentes na cidade.

B) Reestruturação da guarda municipal e capacitação de novos guardas municipais

A Guarda Municipal de Santos, com 21

anos de existência, que conta com 400 profissionais para uma população fixa de 450 mil habitantes e uma população flutuante que pode duplicar ou triplicar essa quantidade, estava há vários anos sem programas de treinamento e de aquisição de equipamentos em geral.

Em 2005 foi desenvolvido um amplo programa de treinamento semanal, visando restabelecer a doutrina de emprego da corporação, a defesa pessoal e temas transversais voltados à área de direitos humanos e valores sociais.

Em 2006, com recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, foi iniciado um programa de capacitação dos guardas municipais por meio de uma parceria com a Universidade Monte Serrat (Unimonte), situada na cidade de Santos, com curso de qualificação de 291 horas-aulas.

A aquisição de equipamentos de proteção individual – coletes, bastões tonfa, espargidores de gás pimenta, motocicletas, bicicletas e uniformes foi estabelecida como meta anual, visando à reposição gradual e necessária ao cumprimento das metas estabelecidas.

A lei municipal que regula o ingresso na corporação foi aperfeiçoada, passando a exigir o ensino médio, testes físicos e psicológicos. Em 2007, após vários anos, será realizado um novo concurso para a ampliação e renovação do contingente da guarda.

A guarda municipal passou a interagir com as diversas secretarias municipais. Seus agentes foram motivados a integrar as equipes de funcionários dos diversos setores de trabalho, par-

ticipando ativamente da solução dos problemas do setor, deixando de ter uma ação estanque e segmentada. O poder de polícia administrativo da Guarda Municipal vem sendo restabelecido mediante o apoio aos demais setores de fiscalização municipal.

C) Constituição de força-tarefa municipal e de apoio às polícias

A ação individualizada das secretarias municipais visando à fiscalização em geral, em alguns casos, não atinge os objetivos para a inibição de um ponto de perturbação da ordem. Nesses casos, somente a ação integrada e coesa dos diversos agentes de fiscalização, agindo em bloco, pode inibir tal situação.

Nos casos mais graves, essa força-tarefa integra-se às polícias Civil e Militar, com inúmeras ações de sucesso em bares, salões de clubes, hotéis, ferros-velhos, desmanches, discotecas etc. A força-tarefa foi criada em 2006, com base na lei municipal nº 4.524/05, sob coordenação da Secretaria Municipal de Segurança.

D) Constituição do grupo de trabalho de emergências para o gerenciamento e o acompanhamento de eventos de risco no município

Este grupo foi constituído pelo prefeito, é coordenado pela Secretaria Municipal de Segurança e conta com representantes de todas as secretarias municipais para o gerenciamento e o acompanhamento de eventos de risco, a fim de dar coesão e rapidez às determinações do governo municipal aos agentes envolvidos no socorro. O Gabinete do Prefeito poderá acompanhar à distância os fatos e medidas em andamento, como forma de se evitar ruídos de

comunicação e falta de integração dos órgãos envolvidos. Este grupo terá como suporte uma central de dados e um sistema informatizado de monitoramento.

E) Criação de Sistema Informatizado de Monitoramento (SIM)

Um Sistema Informatizado de Monitoramento (SIM) foi estruturado para que todos os pontos sensíveis da cidade sejam monitorados por câmeras fixas e móveis. A partir de uma rede própria de fibra ótica, já está sendo monitorada toda a orla da praia, as divisas com as cidades de São Vicente e Guarujá e parte do centro da cidade. Esse sistema tem como foco a fiscalização de atos anti-sociais, acidentes de trânsito, princípios de incêndios e delitos em geral. A central opera em integração com as polícias Civil e Militar, CET, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil.

Em breve, o SIM estará interligado ao monitoramento do porto, por meio do convênio com a Codesp, integrando ainda mais as ações do município com as da Guarda Portuária, Alfândega e Polícia Federal.

Essa é a primeira fase do projeto da cidade digital, no qual todos os equipamentos municipais serão integrados em uma rede própria de dados e voz, possibilitando grande economia de recursos, acesso via Internet, pelo munícipe, às áreas da educação e saúde, além de sistemas internos de segurança.

F) Criação de grupo de fiscalização aquaviário para atuação na orla da praia e na bacia hidrográfica do município

A cidade de Santos possui uma imensa bacia hidrográfica e mais de 6 km de praias, razão pela qual o município atua em parceria com a Capitania dos Portos visando apoiar a fiscalização de esportes náuticos e de embarcações em situação de risco ou de irregularidade.

As áreas de acesso às cidades do Guarujá, São Vicente e Cubatão necessitam de cuidadosa fiscalização aquaviária como forma de conter o avanço do tráfico de drogas e o contrabando em geral. O grupo de fiscalização do município já possui oito guardas municipais capacitados para essa atividade e espera obter recursos para a aquisição dos equipamentos náuticos necessários em 2007.

G) Criação do canil da guarda municipal

O cão tem se revelado um importante apoio aos profissionais de segurança, não só pela defesa do agente, mas também pela eficiência na repressão a infratores em geral, razão pela qual foi criado o Canil Setorial da Zona Noroeste com cinco cães. Em 2007 serão criados o Canil Setorial do Centro e o Canil Setorial da Área Continental.

H) Apoio aos órgãos policiais e militares estaduais e federais

A integração com as polícias é fundamental para a eficiência do sistema de segurança pública, razão pela qual diariamente a Secretaria da Segurança mantém contatos com agentes de todos os níveis das polícias. Várias ações integradas efetivas foram realizadas em 2006: reformas de bases comunitárias policiais, reforma das instalações da torre da antena do Copom, asfaltamento de área do Batalhão da PM, aluguel das instalações da 3ª Companhia,

convênio de trânsito com a PM, sistema de georreferenciamento à disposição das polícias, apoio ao sistema de boletins da Polícia Civil, asfaltamento de área do Instituto Médico Legal, convênio para a Operação Verão, convênio com a Polícia Federal visando a fiscalização de empresas particulares de segurança em eventos na cidade e o intercâmbio de informações de interesse policial.

I) Conselho de Segurança Municipal (Consem)

O Conselho de Segurança Municipal foi criado em 2006 para que o governo municipal se aproxime cada vez mais da população em geral e possa identificar demandas de segurança e encaminhar pedidos de outras secretarias municipais. Para tanto, as sociedades de melhoramentos de bairro e entidades não governamentais participam ativamente das reuniões e colaboram para o estabelecimento de políticas do setor. Como exemplo, podemos citar as políticas em relação aos “flanelinhas” e ao uso de bicicletas.

O Consem procura, também, fortalecer os Conselhos de Segurança do Estado (Conseg) para que estes tenham a participação de mais líderes comunitários e para que sejam focadas ações específicas das polícias, ficando para o Consem as demandas primárias de segurança, como por exemplo: iluminação pública, coleta de lixo, poda de árvores, vandalismo, pichação, população de rua, trânsito, meio ambiente etc.

J) Apoio aos conselhos municipais, em especial ao Conselho Municipal Antidrogas e à Campanha de Prevenção às Drogas Lícitas e Ilícitas

O diagnóstico da segurança pública apon-

ta um alto consumo de drogas lícitas e ilícitas na cidade, assim como a diminuição da idade dos jovens que iniciam essa prática e paulatinamente são cooptados por infratores, que se aproveitam da forte desagregação familiar provocada pelo alto nível de desemprego e pelas taxas desenfreadas de natalidade infantil na região.

As escolas municipais devem ser foco de um amplo programa de prevenção para os jovens e suas famílias, apoiado no programa Escola da Família, que estabelece ações de cidadania e lazer nos finais de semana. A Secretaria da Segurança apóia integralmente o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd) da Polícia Militar do Estado de São Paulo em toda a rede municipal de ensino.

Em Santos há uma verdadeira cidade universitária, com 22 mil universitários, razão pela qual a Secretaria realiza várias reuniões para sensibilizar dirigentes, docentes e discentes a respeito da prevenção em relação à segurança em geral, notadamente nas questões do trote, das drogas lícitas e ilícitas e seus efeitos colaterais criminosos no entorno das salas de aula. Todos os demais conselhos municipais podem e devem atuar de forma transversal na questão da segurança e consolidar as políticas de segurança do município, além de qualificá-las.

K) Apoio ao governo estadual na construção de presídios e unidades de internação de adolescentes no município

O município pode e deve apoiar o sistema

prisonal, pois a política da concentração de grandes números de presidiários se revelou inadequada. Toda cidade deve cuidar de seus infratores antes que se tornem criminosos. Para isso, família e amigos devem estar próximos e participar da reorientação do infrator. As unidades de internação de adolescentes devem ser para grupos pequenos de infratores e ter condições humanas e materiais para capacitação desses infratores de acordo com o mercado de trabalho regional.

Nesse sentido, a cidade de Santos disponibilizará uma área para a construção de um centro de detenção provisória e de uma unidade de internação de adolescentes infratores, que serão construídos e gerenciados pelo governo do estado.

L) Apoio à central de penas alternativas da Secretaria da Justiça e aos conselhos tutelares

O governo da cidade de Santos apóia a recuperação de infratores, oferecendo vagas para o cumprimento de penas alternativas nas suas diversas secretarias municipais, em apoio à Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania. Os conselhos tutelares recebem especial apoio e atenção por parte da Secretaria Municipal de Ação Social.

M) Apoio ao Programa de Proteção à Testemunha e ao Disque-denúncia

Estes dois importantes programas completam o ciclo da polícia e da justiça, atuando de forma incisiva contra o crime organizado, razão pela qual o município de Santos apóia e integra a rede de proteção e participa de campanhas de divulgação do telefone Disque-denúncia (181) em todos os setores da administração e para a população

em geral. No *ranking* do interior, a Polícia Militar em Santos já foi premiada pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, em 2005 e 2006, pelo maior número de sucessos a partir de denúncias recebidas pelo telefone 181.

N) Constituição do programa guardião-cidadão em apoio à guarda municipal e com o objetivo de capacitar jovens carentes para o primeiro emprego

Cumprindo seu dever de responsabilidade social, a Secretaria Municipal de Segurança oferece a 200 jovens de 18 a 20 anos a oportunidade de deixar as ruas e a cooptação pelo tráfico de drogas, além de buscar, por meio do primeiro emprego, a sua inclusão social e uma vida digna e cidadã. Estes jovens, na maioria carentes, recebem uma bolsa de um salário-mínimo e meio para turnos diários de seis horas e capacitação complementar visando o acesso ao mercado de trabalho. Vários jovens que passaram pelo programa já ingressaram na Polícia Militar e em empresas de segurança da região.

O) Programa Comunidade Segura

Este programa consiste em palestras para educadores, alunos, agentes de segurança, líderes comunitários e população em geral, visando reeducar as pessoas para hábitos seguros e saudáveis no cotidiano.

O programa parte da idéia de que, desde o despertar pela manhã, as pessoas praticam uma série de atos sem o devido planejamento e reflexão, contribuindo inconscientemente para o aumento significativo da nossa sensação de insegurança e mesmo para a ocorrência de acidentes pessoais ou não. São exemplos desses atos: levantar rapidamente da cama e sem o movimento

adequado, levantar objetos pesados sem a postura correta, sair atrasado para compromissos, dirigir em alta velocidade, fumar ou atender celular ao dirigir, não cumprir as normas de segurança do trabalho, dirigir veículos após ingerir bebidas alcoólicas etc.

Em razão dessa realidade, palestras e materiais ilustrativos são fundamentais para que a população em geral readquira hábitos seguros e contribua para a redução dos níveis de insegurança pessoais e coletivos.

Considerações finais

Em Santos, os 15 passos do Plano Municipal de Segurança estão sendo implantados concomitantemente, sendo todos prioritários e sem grau de maior ou menor importância.

Em 2007 Santos planeja dar continuidade à implementação de todas as ações do Plano, incluindo o aumento de efetivo da Guarda Municipal, a modernização do plano de carreira e do regulamento disciplinar, a aquisição de uniformes da Guarda Municipal, a aquisição de equipamentos náuticos para o grupo de fiscalização aquaviário, o fortalecimento das ações da força-tarefa, a otimização das palestras do Comunidade Segura e da Campanha de Prevenção às Drogas Lícitas e Ilícitas, notadamente nas escolas municipais e universidades, além da ampliação gradual do sistema de monitoramento da cidade. Estas são as metas que não foram totalmente completadas.

A gestão desses passos passa por um criterioso controle de qualidade, visando sua manutenção e seu aperfeiçoamento diante da expressiva dinâmica social e da evolução do *modus operandi* dos criminosos.

Para 2007, o governo municipal já celebrou um novo convênio com o Ministério da Justiça/Senasp, para a realização de uma ampla reforma das instalações da Guarda Municipal, um novo curso de qualificação e a aquisição de mais equipamentos de proteção individual. Outro projeto em conjunto com a Senasp, o qual será gerenciado por Santos, proporcionará aulas via satélite a partir de Brasília e possibilitará o aperfeiçoamento dos guardas municipais e policiais da região da Baixada Santista.

Com essas ações simples e objetivas, o governo da cidade de Santos vem cumprindo seu programa de governo e atendendo aos anseios dos munícipes e, dessa forma, estruturando sua área de segurança municipal dentro dos limites legais e contribuindo para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do sistema de segurança pública no País.

Finalizando, para a continuidade e o fortalecimento dessas ações, é importante que os representantes do povo, em especial os da área federal, regulamentem de forma definitiva esse sistema e que os recursos sejam equilibradamente distribuídos em todos os níveis de responsabilidade pelos governos federal, estadual e municipal. ✎

1. Pesquisa Instituto Futuro Brasil 2006.

2. Convênio Senasp 2006.

3. Lei municipal nº 2.354/06, regulamentada pelo decreto nº 4.600/06.

Data de recebimento: 14/02/07

Data de aprovação: 06/03/07

Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros

Carolina de Mattos Ricardo e Haydee G. C. Caruso

Carolina de Mattos Ricardo, advogada e cientista social, mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela USP, é coordenadora da Área de Políticas Municipais de Segurança do Instituto Sou da Paz. ✉ carolina@soudapaz.org

Haydee G. C. Caruso, doutoranda em Antropologia pela UFF, com especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, é pesquisadora do Programa de Segurança Humana do Viva Rio. ✉ haydee@vivarior.org.br

Resumo

O presente artigo tem a finalidade de discutir o papel do município na segurança pública, compreendendo seus limites, desafios e avanços. Por isso, o artigo busca apresentar um panorama geral sobre a relação entre o município e a segurança pública nos últimos anos; discutir o papel das guardas municipais na prevenção da violência; apresentar a metodologia de atuação municipal na segurança pública; e analisar brevemente algumas das experiências municipais vividas no Brasil pontuando algumas lições aprendidas.

Palavras-Chave

Prevenção da Violência, Políticas Públicas, Segurança Pública, Município, Brasil.

Município e segurança pública. É possível avançar nesse diálogo? O que os municípios brasileiros têm feito de importante em termos de políticas públicas de segurança e ordem pública? O modelo federativo brasileiro permite que o município seja protagonista de políticas efetivas de prevenção e controle da violência? Quais os instrumentos que o município dispõe para tratar da segurança pública como uma política integrada e transversal com as demais políticas municipais? Estas são algumas das perguntas que circundam o debate atual sobre o papel do município na segurança pública, seus limites, alcances e desafios.

Este artigo pretende apresentar um panorama geral sobre a relação município e segurança pública nos últimos anos; precisamente a partir do ano 2000, quando a exclusividade dos estados na formulação e execução de políticas de segurança pública passou a ser questionada e ganhou força, entre gestores de políticas públicas, pesquisadores, organizações do terceiro setor, instituições policiais, guardas municipais e até mesmo financiadores nacionais e internacionais, a idéia de que o município, como unidade federativa mais próxima do cidadão, pode e deve atuar na gestão local dos problemas de violência e criminalidade.

Existem diversas experiências internacionais relevantes nesse tema, entretanto, o Brasil também já tem alguns acúmulos teóricos, metodo-

lógicos e práticos dignos de serem conhecidos para que sirvam de exemplos a serem reaplicados. Por isso, este artigo também pretende analisar brevemente algumas das experiências municipais aqui vividas e, sobretudo, pontuar as lições aprendidas.

É sabido por todos que apesar do Brasil ser formado por mais de 5500 municípios, constitucionalmente definidos como entes federados autônomos, ainda prepondera uma visão centralizadora das políticas públicas. Isto é, algo que seja formulado para ser geral, numa lógica de cima para baixo, muitas vezes, por meio de uma pauta única para todos os municípios e estados como se fosse um efeito cascata. Ora, é justamente porque há uma diversidade territorial, cultural e social brasileira inquestionável que ao longo dos últimos anos ganhou força no debate público a tese de que o poder local pode e deve ser criativo para pensar soluções para sua própria realidade.

É bom deixar claro que tal argumento não exclui a importância da União ser capaz de propor diretrizes gerais para as políticas municipais que dialoguem com uma agenda nacional mais ampla, aliás, isso já tem sido uma realidade no Brasil. Entretanto, é preciso avançar muito mais, sobretudo, na direção de demonstrar para o executivo municipal que a agenda da segurança pública é sim de sua responsabilidade também, isso porque, o empenho de um

poder local comprometido com um agenda de prevenção e controle da violência torna-se praticamente condição *sine qua non* para o enfrentamento de um determinado tipo de violência e criminalidade cotidiana, ao mesmo tempo localizada e difusa, que assola grande parte das cidades brasileiras.

Esse, portanto, é o esforço do presente trabalho, suscitar algumas questões em torno do tema, sem de modo algum ser conclusivo, porém, vislumbrando manter vivo o debate sobre o papel que nossas cidades podem desempenhar na segurança pública.

2. Breve histórico da participação dos municípios na segurança pública

Segurança Pública é responsabilidade dos governos estaduais. Esta frase ecoou na arena pública brasileira por muitos anos, respaldada por argumentos legais baseados na Constituição Federal de 1988 que em seu art. 144º faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de modo vago que “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

O argumento legal tem sido um dos entraves para o avanço da participação dos municípios na segurança pública. Muitos gestores se utilizam deste argumento para reforçar o discurso de que nesse tema, podem contribuir muito pouco porque não possuem respaldo constitucional para fazê-lo e, se assim o fizerem, estão indo contra a lei ou usurpando funções que não são suas. Assim, continuam no velho e clássico papel de jogar pra cima ou

para o outro a responsabilidade de prevenir e controlar a violência e a criminalidade.

Entretanto, mesmo que o artigo constitucional dedicado à segurança pública seja incipiente quanto à definição e à ampliação do papel do município na segurança pública, outros artigos constitucionais podem servir de base para afirmar que — dependendo do entendimento conceitual que se tem sobre *prevenção da violência* — o município tem muito que fazer.

Essa mudança de foco permite olhar a questão por outro prisma, no qual o município que atua no campo da prevenção não estará “usurpando funções do estado” e sim, atuando no cumprimento legal de suas atribuições, o que poderá em médio e longo prazo impactar na redução dos índices de violência e criminalidade fazendo com o que o poder local, a partir de sua atuação pró-ativa participe como co-gestor da segurança pública. Com esse nível de descentralização, os estados e a União poderão avançar no controle e na repressão qualificada dos delitos, na medida em que grande parte das demandas cotidianas e difusas por segurança pública seria contemplada por esse novo papel do poder local.

Se observarmos rapidamente o modelo federativo brasileiro pós-1988 iremos constatar que é atribuído aos municípios a responsabilidade pela gestão dos serviços públicos de interesse local como saúde e educação, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico cultural e pelas políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano.¹ Logo, se as políticas locais são concebidas de modo in-

tegrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem estar de seus habitantes”, como é proposto no art. 182º.

Portanto, analisar criteriosamente a Constituição Federal é um bom exercício para verificar como é possível hoje, com o respaldo legal vigente, atribuir e cobrar funções dos municípios no tocante à ordem pública e à prevenção.

O fato é que os legisladores brasileiros da época compreendiam e, em muitos casos, continuam compreendendo a segurança pública a partir de um paradigma que pode ser adjetivado como *militarista* por operar com a idéia de que a desordem e os conflitos precisam ser combatidos, extirpados e sufocados. Nesse caso, o que está em jogo é a noção de *combate* e *guerra* ao crime. O foco está exclusivamente na reação, no agir depois que o conflito se instaura. Logo, não há espaço para pensar a prevenção; não se planeja o antes, não se contabiliza aquilo que uma atuação preventiva evitou que ocorresse, simplesmente, combate-se o inimigo (DA SILVA, 2003; KANT DE LIMA 2004; MUNIZ, 1999).²

Prepondera também entre juristas e legisladores bem como na sociedade em geral, um outro paradigma de viés *penalista* que remete a idéia de que a violência e a criminalidade podem ser reduzidas a partir da capacidade que os órgãos de segurança pública e justiça criminal possuem em prender criminosos. Novamente, o foco está na reação e na capacidade de encarcerar pessoas. Em linhas gerais, este argumento

se desdobra na idéia de que a polícia deve prender mais, a justiça julgar mais e os governos criarem, por conseguinte, mais prisões.³

É bom esclarecer neste momento que de modo algum a segurança pública pode prescindir do controle e da repressão qualificada do crime, bem como da prisão de criminosos. Todavia, atuar exclusivamente nessa perspectiva, em nosso entendimento, não tem mostrado eficiência e eficácia em nenhum país democrático; muito menos em um país como o Brasil, de dimensões continentais e de configuração geopolítica baseada numa república federativa.

As ciências sociais já nos ensinaram que a realidade é construída socialmente e por isso é dinâmica e soberana. Os fenômenos sociais, no caso aqui tratado, relacionados às dinâmicas violentas se diversificam e crescem em escala alarmante, atingindo as cidades de grande, médio e pequeno porte do Brasil. A nossa lei, como não poderia deixar de ser, não consegue acompanhar e dar conta de todos os eventos, porque o seu conteúdo é reflexo de um contexto sócio-histórico específico.

Nos últimos 20 anos a realidade brasileira mudou e por isso é preciso dedicar parte de nossas discussões a uma revisão constitucional, no tocante à segurança pública como um todo e em especial ao papel dos municípios e de suas guardas municipais, para que a lei deixe de ser um entrave à formulação de novas políticas e sim uma aliada na definição de novos rumos.

Neste período de acirramento da violência e da criminalidade, diversos estudiosos da questão se dedicaram a buscar refletir sobre

novos conceitos, novas formas de intervir, sempre respaldados no que a realidade local revela. É possível hoje afirmar que já há algum acúmulo sobre o assunto seja no meio acadêmico como também entre setores da gestão de políticas públicas.

Tal fato pode ser exemplificado pela quantidade de pesquisas, artigos e livros publicados no Brasil que se dedicam em alguma medida a discutir municípios, segurança pública e as guardas municipais.⁴

Não obstante, cabe destacar que no âmbito legal existem alguns Projetos de Emenda Constitucional - PECs tramitando na Câmara e no Senado, e que tratam especificamente da mudança do artigo 144º no que se refere aos municípios e às guardas municipais. Todavia, esse processo é pouco conhecido e conseqüentemente há pouco debate público em torno do conteúdo da lei, seus avanços e limites. Entretanto, há que se considerar que tais projetos já demonstram uma inquietude com a letra atual da lei, que mais engessa do que permite avançar.⁵

Nas eleições municipais de 2000 ganhou destaque na propaganda eleitoral a agenda da segurança pública, contudo, não se materializou como política pública municipal na mesma proporção que participou da retórica dos candidatos em suas campanhas eleitorais. Entretanto, há de se dizer que é justamente neste período que se tem notícia do avanço da participação dos municípios na co-gestão da segurança pública. Muitos discursaram a respeito, porém poucos puseram em prática, mas o fato é que ocorreram avanços no âmbito municipal.

Cabe aqui pontuar alguns importantes avanços ocorridos nesse período. No âmbito federal destaca-se o fato do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do governo Lula (2003) dedicar o capítulo IV – *Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município – a Guarda Municipal* para tratar da questão.

A Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP foi alterada para dar conta desse novo papel atribuído aos municípios.⁶ Antes da nova lei de 2003, apenas os municípios que possuíam guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo. Com a alteração, essa possibilidade se ampliou para aqueles que, mesmo sem guarda municipal, incentivam o trabalho de policiamento comunitário, desenvolvam diagnósticos e planos de segurança e/ou possuam Conselho Municipal de Segurança. O que demonstra a valorização da dimensão preventiva que pode ser exercida pelos municípios a partir desse novo paradigma.

No período de 2003 a 2005 foram contemplados 75 municípios com verba do FNSP e em 2006, 100 municípios, com população acima de 100 mil habitantes, também foram contemplados com tais recursos.

O interessante aqui não é somente a quantidade de municípios atingidos, mas, sobretudo atentar para os critérios estabelecidos para seleção de um município. É digno de destaque que qualquer proposta de projeto municipal apresentado à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) deve apresentar um diagnóstico da realidade local, bem

como definir o escopo do projeto a partir da política pública nacional de segurança pública do Governo.⁷

É possível constatar atualmente no Brasil que diversos municípios já possuem instâncias municipais responsáveis pela formulação e gestão da política municipal de segurança. Tais instâncias passam a fazer parte do executivo municipal através da criação de secretarias e/ou coordenadorias intituladas de ordem pública, segurança pública, ordem urbana, prevenção da violência entre outros.

Na prática, muitas delas ainda possuem dificuldade em construir suas agendas em diálogo com as demais políticas setoriais municipais, mas esse problema não é exclusividade da segurança pública. Se formos tomar o exemplo de outras áreas como educação, cultura, esporte provavelmente tal problema também será apontado.

Outra questão é que em muitos casos, tais secretarias são criadas para gerir exclusivamente suas guardas municipais sem conseguir articular a atuação concreta do guarda nas esquinas da cidade com uma política pública de prevenção da violência. Acabam, em muitos casos, por reproduzir um *ethos* das secretarias estaduais de segurança pública, muitas delas, conhecidas por atuarem “apagando incêndios” ou respondendo às demandas impostas pela mídia ao divulgarem os casos de violência e criminalidade.

Outro importante avanço no debate atual está na idéia de que a união de municípios em prol de uma agenda de segurança pública comum pode ser um caminho interessante a ser

percorrido. Isto é, a idéia de se criar consórcios intermunicipais que levem em conta protocolos de cooperação, aparece como alternativa para pensar a questão da segurança pública nas metrópoles brasileiras.

3. A Guarda Municipal

O (a) guarda municipal pode ser percebido como o agente público mais próximo da população. Logo, pode ser considerado como uma figura que já faz parte da dinâmica urbana de várias cidades. É para ele (a) que muitas vezes os cidadãos se dirigem para pedir uma informação. Mas quem são eles? Guarda municipal é a mesma coisa que policial militar?

Esta pergunta que parece completamente deslocada e sem sentido na roda de pesquisadores e gestores em segurança pública, paira na cabeça de grande parte da população. A Guarda Municipal é subordinada a Polícia Militar? Guarda pode prender? Guarda pode multar?

Estas perguntas não serão aqui respondidas porque não são objeto deste artigo, mas provocá-las ajuda a entender quão complexa e desconhecida é a instituição Guarda Municipal e, por conseguinte, seus integrantes. Qual é o seu papel? Constitucionalmente já vimos que o papel das guardas está restrito ao policiamento dos bens, serviços e propriedades públicas. Entretanto, no mundo real as guardas são acionadas cotidianamente para mediar e administrar conflitos no espaço público. Seja na escola, na praça, no trânsito, nas quadras de um bairro, nos corredores comerciais e culturais, os (as) guardas são exigidos e deles se espera uma “resposta” um “encaminhamento”, uma “atuação”.

Como não está claro e nem é consensual o papel que a guarda municipal deve desempenhar, há uma lacuna que gera uma crise identitária em seus membros. *Quem somos? O que fazemos? Quais são os nossos limites de atuação?*

Seus membros vivem em permanente tensão com a polícia militar visto não estar claramente definido o que a guarda municipal pode fazer. Na prática, todos sabem e exigem que os guardas municipais façam policiamento preventivo, entretanto, legalmente não possuem *poder de polícia*.⁸

Ter tido a oportunidade de percorrer algumas guardas municipais, estudando seu funcionamento, conversando com seus integrantes e acompanhando suas ações, permite analisar que cada guarda vai se adaptando e tomando contornos de acordo com a visão de seu chefe/comandante. O que pode ou não pode, o que é prioritário ou não, é determinado de modo personalista e, por isso, é difícil defini-las como guardas profissionais. Seus arranjos organizacionais, plano de carreira, formação e aperfeiçoamento profissional, gestão e critérios de avaliação de desempenho são fluidos, inconstantes e pouco estruturados.

É possível constatar que grande parte das guardas municipais é comandada por policiais militares reformados ou na ativa. Esta presença não é trivial e ajuda a compreender porque muitos guardas operam com os códigos simbólicos característicos do *ethos* policial militar que, em geral, são internalizados no processo de formação e aperfeiçoamento profissional dos guardas.⁹

Por outro lado, no momento em que interagem com policiais militares nas ruas da cidade, esta possível “aderência” a uma identidade policial desmorona, já que nesta relação assimétrica, estabelece-se a dualidade nós (policiais) versus outros (guardas municipais). Os (as) guardas vivem, portanto, numa permanente negociação de suas identidades. Ora são “quase-policiais”, ora não sabem o que são.

A breve análise aqui apresentada tem sido objeto de reflexão nas ciências sociais por parte de alguns pesquisadores, por organizações da sociedade civil que trabalham com instituições de controle social, bem como em estudos produzidos a partir de concursos promovidos pela Senasp. Isso demonstra que há uma preocupação destes diversos setores em compreender esse fenômeno, a fim de contribuir para uma melhor definição do que se deseja para guarda municipal no Brasil.

Hoje, sua presença é uma realidade. Seguindo o estudo *Perfil dos Municípios Brasileiros* realizado pelo IBGE, em 2002 havia 982 municípios com Guardas Municipais, sendo que a maior parte delas (75,8%) está nos grandes centros urbanos com população entre 100 mil e 500 mil. Este dado demonstra a dimensão e a envergadura do problema a ser enfrentado. O que queremos *para e das* Guardas Municipais nos principais centros urbanos do país?

Já é lugar comum afirmar que a maior parte de suas demandas são de natureza preventiva e comunitária. Logo, se as guardas municipais passam a ser compreendidas como importantes atores numa política municipal de segurança pública; se passam a ser objeto de permanente

investimento profissional; poderemos, em breve, difundir importantes resultados alcançados, que hoje já ocorrem em alguma medida, mas que ainda são tímidos em se tratando de um grande país como o Brasil.

4. Experiências de políticas municipais de segurança pública no Brasil

O panorama nacional de iniciativas municipais de prevenção da violência é bastante plural, quer dizer, ainda que não exista um grande número de iniciativas, as existentes têm naturezas distintas, diferindo em termos de metodologia, duração e até mesmo de sucesso das mesmas.

Essa pluralidade pode ser explicada por diferentes fatores, como o fato de que a responsabilidade do município pela segurança pública e seu papel na prevenção da violência não é algo consensual, configurando, como já apontado, uma transformação no paradigma tradicional da segurança pública e uma visão ainda em construção. Além disso, a descontinuidade das políticas, especialmente em decorrência do ciclo governamental de quatro anos e suas constantes mudanças, também contribuem para essa pluralidade.

Foi realizado um levantamento de algumas das principais iniciativas municipais de prevenção à violência, que pode explicitar um pouco a natureza e o formato das diferentes políticas municipais que vêm sendo implantadas no país, tornando possível analisar algumas das características que as tornam de algum modo exitosas.

Serão apresentadas aqui as experiências de Diadema, Belo Horizonte, Recife, Resende e

São Paulo. Tais experiências não são as únicas existentes no Brasil e a escolha destes municípios se deu em função do acesso a informações com algum grau de sistematização.

Diadema - SP

Uma das experiências de políticas municipais de segurança pública mais reconhecidas no Brasil é a do município de Diadema¹⁰, situado na Região Metropolitana de São Paulo. Conta, com cerca de 270 mil habitantes em 2004, em uma área de 30,7 km². No ano de 1999, Diadema possuía a mais alta taxa de homicídio do Estado de São Paulo.

A experiência de Diadema é marcada pela liderança do prefeito que assumiu a segurança pública como importante pauta da agenda política, particularmente a partir de 2001. Assim, a construção da política municipal de segurança pública teve início com a participação da prefeitura no planejamento do trabalho policial (que já havia sido aperfeiçoado com a troca de policiais e a instalação de uma Delegacia Seccional em Diadema) por meio de reuniões periódicas com o prefeito e policiais civis e militares. Ganhou força com a criação da Coordenadoria Municipal de Defesa Social, que foi transformada em Secretaria Municipal de Defesa Social, e com a criação e reformulação da Guarda Civil Municipal (GCM).

A prefeitura assumiu a responsabilidade e passou a implementar uma série de ações de segurança pública, tanto de controle como de prevenção da violência. A criação da lei que estabelece a obrigatoriedade do fechamento dos bares às 23h, evitando o comércio de bebidas alcoólicas durante a noite, após o diagnóstico

de que esse era o período no qual se concentravam os homicídios; o Projeto Aprendiz, com foco na prevenção da violência entre adolescentes e jovens; a Casa Beth Lobo voltada à prevenção da violência contra a mulher; o monitoramento das estatísticas criminais pela GCM; e a realização dos Fóruns Itinerantes para discutir segurança pública nas diferentes regiões da cidade, são exemplos das ações que compõem a política municipal de Diadema.

Além disso, todo o processo foi marcado por parcerias com diferentes organizações não-governamentais. O Instituto Fernand Braudel participou do início do processo promovendo fóruns de discussão sobre o tema na Câmara dos Vereadores; o Ilanud preparou o diagnóstico da violência no município; e o Instituto Sou da Paz elaborou o II Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema, composto por 17 compromissos e ações nas mais diversas áreas relacionadas à segurança pública – guarda municipal, infra-estrutura urbana, promoção da cultura de paz, desarmamento, articulação com as polícias estaduais, produção de informações, entre outros. O processo de construção do II Plano foi participativo, com a realização de au-

diências públicas descentralizadas pela cidade e, atualmente, o Instituto Sou da Paz acompanha a sua implementação pela prefeitura. Tais parcerias indicam a importância que a prefeitura dá à participação de organizações da sociedade civil no trabalho com a segurança pública.

Entre os anos de 1999 e 2005 a taxa de homicídios sofreu uma queda bastante acentuada, indicando que as ações, levadas a cabo, contribuíram para a diminuição da violência. Não há como avaliar precisamente como e quanto cada ação contribuiu para esta queda, nem tampouco qual o impacto de outras ações (como investimento no aperfeiçoamento profissional das polícias) na queda verificada. É possível, contudo, afirmar que o conjunto de ações implementado em Diadema contribuiu e continua a contribuir para a melhoria da segurança pública no município e uma das causas desse sucesso é a continuidade da política, implementada desde o ano de 2001 (com a reeleição do prefeito, o trabalho acontece há seis anos). Além desse fator, a publicização/divulgação do trabalho dentro da própria cidade, a centralidade do tema e a liderança governamental na implantação da política são outros importantes fatores para esse êxito.

Diadema: Tendências da criminalidade 1999-2005

Crimes/Anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Homicídios dolosos	107.44	75.9	65.63	54.08	44.23	34.39	26.44
Roubos/Furtos veículos	1,014.10	972.63	807.91	672.63	667	527.96	580.74
Roubos	769.08	669.07	702.86	652.52	800.51	625.3	760.2
Furtos	594.49	522.32	659.29	745.46	788.44	650.43	727.34

Fonte: Instituto São Paulo Contra a Violência e Instituto Sou da Paz, com base em dados da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo e IBGE.

Belo Horizonte - MG

A experiência de prevenção e controle de homicídios em Belo Horizonte¹¹, capital do Estado de Minas Gerais, foi batizada de Programa Fica Vivo, implantado em agosto de 2002 com uma série de especificidades. A primeira delas é o fato de ser uma estratégia de intervenção local cuja responsabilidade primordial não é da prefeitura, mas de um conjunto de parceiros que compôs um grupo de trabalho responsável pela gestão e execução do trabalho: o Crisp (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG), a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o governo estadual, as Polícias Civil e Militar, entidades empresariais e a comunidade. A segunda particularidade é que foi fruto da metodologia de solução de problemas proposta pelo Crisp.

Esta metodologia é constituída por quatro etapas, executadas para a implantação do Fica Vivo. A primeira foi a “identificação”, que mapeou os homicídios e outros fatores relacionados a eles, bem como definiu prioridades e responsabilidades para a construção de estratégias de intervenção. Essa identificação cruzou informações produzidas por diferentes atores, dentre eles a universidade, a prefeitura e as polícias, o que garantiu a elaboração de um diagnóstico bastante preciso.

Na etapa seguinte, foi realizada a “análise” dos homicídios, que levantou o local de concentração dos crimes, as motivações, o perfil dos autores e das vítimas e a distribuição policial nestes locais. O local selecionado para a implantação piloto do Programa foi a favela Morro das Pedras, um dos que tem maior concentração de homicídios.

A terceira etapa consistiu na “resposta” aos problemas identificados, ou seja, na elaboração e execução de um plano de ação composto por ações policiais, como aumento da vigilância e de prisões; por ações de mediação de conflitos; pela criação de oportunidades sociais de educação e trabalho, entre outras medidas.

A quarta etapa foi de “avaliação” do Programa, na qual se buscou criar critérios precisos para avaliar o funcionamento e a efetividade da intervenção. A avaliação mostrou uma significativa redução de homicídios e outros crimes no local em que o Programa foi implantado. Além disso, foi possível consolidar a metodologia de implantação e multiplicar a experiência em outros locais do estado de Minas Gerais.

A criação de grupos de trabalho sem preponderância hierárquica entre os membros da gestão e a execução do trabalho foi outro ponto considerado positivo, já que é uma forma de gestão integrada colegiada que não há propriedade institucional e que novos atores podem ser incorporados ao processo em qualquer tempo (BEATO FILHO ; SOUZA, 2003). Para que esse modelo de gestão dê certo, no entanto, é preciso que os atores estejam sensibilizados e comprometidos com o trabalho, além de uma dinâmica de planejamento e de organização muito eficiente.

Recife - PE

A iniciativa de prevenção da violência de Recife, capital do Estado de Pernambuco, pode ser apresentada a partir de duas perspectivas: a municipal e a metropolitana. Isso

porque Recife desenvolve um trabalho de gestão municipal, ao mesmo tempo em que participa e anima uma articulação metropolitana para a prevenção da violência.

Pelo censo de 2000, Recife contava com uma população de cerca de 1.500.000 habitantes e tinha, neste mesmo ano, a maior taxa de homicídios entre as capitais brasileiras, de 95,8 homicídios por 100 mil habitantes (CANO, 2005). Para o desenvolvimento de uma política de prevenção da violência na cidade, foi preciso que o tema fosse concebido de forma transversal em toda a atuação da prefeitura, que passou a articular seus programas sociais com foco na prevenção da violência. Além disso, ganhou força o Conselho Municipal de Direitos Humanos e foi criado o Comitê de Direitos Humanos e Prevenção da Violência, órgão governamental.

A política de prevenção da violência a partir de uma grande articulação, no entanto, se deu em nível metropolitano. A Região Metropolitana de Recife (RMR) é composta por quatorze municípios. Em maio de 2003 foi criado o Consórcio Metropolitano de Segurança Urbana e Prevenção à Violência para tratar a temática de forma intermunicipal. Para executar as ações formuladas pelo Consórcio, foi estruturado um modelo de gestão a partir do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (CONDERM), existente desde 1994 e composto por câmaras temáticas.

Em 2004 foi, então, criada a Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social¹² dentro do CONDERM, com o objetivo de tratar

das questões de segurança pública e conduzir as ações ligadas à prevenção da violência com caráter metropolitano. São exemplos dessas ações, a criação de uma base de dados com mapeamento da violência, a capacitação e reordenamento das guardas municipais, a criação dos Conselhos Municipais de Direitos Humanos e Defesa Social, dentre outras.

A Câmara elaborou o Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção da Violência, composto por oito metas: reorganização institucional; integração intersetorial e intergovernamental; gestão do conhecimento e da informação sobre política de defesa social na RMR; Programa de Capacitação consorciado e integrado no âmbito da prevenção da violência; promoção e garantia dos Direitos Humanos; participação e controle social; segurança comunitária; prevenção dirigida à adolescência e juventude na RMR; e valorização da vida e respeito às diferenças sociais. O Plano encontra-se atualmente em processo de implantação.

O fato de ter havido a institucionalização de uma estrutura de gestão da prevenção da violência metropolitana foi bastante positivo, no entanto, é preciso que todos os prefeitos se convençam da importância da inserção da segurança pública na agenda governamental para que as ações da Câmara possam ser de fato implementadas. Apenas a criação dessa estrutura de gestão não garante o engajamento e a liderança dos prefeitos.

Resende - RJ

O município de Resende, localizado na região sul fluminense do Estado do Rio de

Janeiro, possui cerca de 106 mil habitantes e está localizado às margens da Rodovia Presidente Dutra que liga o Estado do Rio a São Paulo. Em 2003, o Viva Rio foi convidado pela prefeitura municipal para auxiliá-la na construção de um plano local de prevenção da violência e promoção da ordem pública.

A primeira etapa constituiu na elaboração de um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os fenômenos de violência e criminalidade presentes na cidade. A informação coletada permitiu identificar as dinâmicas criminais, os fatores e grupos de risco e, em geral, as diferentes manifestações, causas e locais da insegurança na cidade.

A partir do diagnóstico, foi elaborado o Plano Municipal de Ordem Pública que contou em seu escopo com as seguintes etapas: priorização dos problemas; identificação dos recursos humanos, institucionais e financeiros disponíveis; planejamento das soluções de curto, médio e longo prazo; definição de atores principais e parceiros para gerenciar a implementação do Plano Municipal de Ordem Pública.

O Plano formulou um modelo integrado de ordem pública municipal para Resende, com duas orientações complementares: uma de curto prazo, direcionada ao combate de determinados delitos, desordens ou crimes, focalizando grupos e áreas de risco com a participação ativa das instituições de segurança (prevenção focalizada); e outra de médio e longo prazo, que se orientou para políticas preventivas direcionadas à remoção dos fatores econômicos e sociais que dão origem ao fenômeno delitivo (prevenção social).

Destaca-se nessa experiência a definição de três focos primordiais de atuação. O primeiro deles centrado na criação de uma estrutura de *Gestão* dividida em quatro níveis: a) o supramunicipal, que previu o diálogo com outros órgãos da segurança pública em âmbito estadual e federal (Gabinete Integrado da Ordem Pública), b) o municipal (Coordenadoria Municipal de Ordem Pública) e c) o comunitário (Conselho Cidadão de Ordem Pública de Resende e de seus Fóruns Locais de Ordem Pública e Bem-Estar, correspondentes aos bairros da cidade).

O segundo foco foi a *Guarda Municipal*. A partir de um diagnóstico institucional foi proposto um modelo organizacional¹³ para a Guarda dedicando especial atenção à definição de papéis e funções, à criação de um plano de carreira, de formação e aperfeiçoamento profissional e de critérios de avaliação de desempenho. Esse trabalho transformou-se em projeto de lei que deveria ser apresentado à Câmara de Vereadores.

O terceiro foco foi denominado *programas estratégicos*, que foram definidos a partir dos principais problemas apontados no diagnóstico. A saber: violência juvenil, violência doméstica e de gênero, e segurança ambiental.

O Plano Municipal de Ordem Pública de Resende foi implementado em 2004 com ampla discussão e participação da população local, e com uma liderança política forte centrada na figura do prefeito, entretanto, no ano de 2005, com as eleições municipais, assumiu uma nova gestão e até o momento pouco se sabe da continuidade de quaisquer

dos programas e projetos contidos no plano municipal elaborado.

São Paulo - SP

Da mesma forma que Recife, a experiência de São Paulo na prevenção da violência pode ser dividida entre uma iniciativa municipal e outra metropolitana.

A primeira delas foi a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, em março de 2001. O Fórum consiste em uma articulação suprapartidária e informal entre as 39 prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo (cerca de 18 milhões de habitantes), com o objetivo de, em conjunto com outros parceiros, discutir, propor, avaliar e apoiar ações para reduzir a violência e a criminalidade na região.¹⁴

O Fórum Metropolitano, diferentemente da estrutura da Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social de Recife, é informal e não possui uma estrutura institucionalizada. Quem garante sua existência e funcionamento é uma organização da sociedade civil, o Instituto São Paulo Contra a Violência. Esse formato possui vantagens e desvantagens. A informalidade é positiva na medida em que apenas os prefeitos realmente interessados no tema vão participar e, portanto, exercer liderança e fazer as ações “saírem do papel”, no entanto, a dependência dessa vontade política torna toda ação do Fórum Metropolitano bastante instável, uma vez que não há nada, além do comprometimento pessoal dos prefeitos, que garanta seu funcionamento. Por outro lado, o fato de uma organização da sociedade civil exercer

a função de Secretaria Executiva do Fórum contribui para garantir a continuidade das políticas e ações construídas pelo Fórum.

Sua dinâmica de atuação é dividida por grupos de trabalhos temáticos, coordenados por diferentes prefeitos eleitos por mandatos de um ano. Os grupos de trabalho são divididos em quatro temas fundamentais, com pequenas variações: informações criminais; guardas municipais; prevenção da violência e comunicação social.

O Fórum Metropolitano teve um papel fundamental na ampliação do debate sobre segurança pública na Região Metropolitana de São Paulo, sensibilizando e conscientizando os prefeitos de sua responsabilidade complementar nas ações de prevenção e controle da violência. Assim, uma série de novas secretarias/coordenadorias municipais de segurança foram criadas, guardas municipais foram ampliadas e aperfeiçoadas, programas de prevenção implantados e parcerias entre municípios e o Governo do Estado foram firmadas. Além das ações concretas, toda a discussão promovida pelo Fórum contribuiu para qualificar o debate sobre segurança pública na região e no Brasil.

A segunda iniciativa de São Paulo é desenvolvida no âmbito da capital. Trata-se do Projeto São Paulo em Paz, uma parceria entre a prefeitura de São Paulo e o Instituto Sou da Paz. É uma experiência piloto, implantada desde março de 2006, de elaboração de um diagnóstico e de um Plano Local de Prevenção da Violência e Promoção da Convivência, construído de forma participativa em

três distritos da capital: Brasilândia, Grajaú e Lajeado, que juntos concentram cerca de um milhão de habitantes. Os distritos foram selecionados segundo as taxas de homicídios, o potencial de articulação comunitária, os índices de vulnerabilidade social e juvenil e a disposição política dos governos locais.

O primeiro passo foi a construção de um diagnóstico da violência e das potencialidades em cada um dos distritos, a partir da coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos relativos aos diferentes aspectos e variáveis que compõem a questão da violência e da criminalidade.

Com o diagnóstico pronto, ele foi apresentado e discutido com os atores que participaram da sua elaboração para iniciar a construção do Plano. Foi realizada a priorização dos principais desafios identificados, segundo os critérios de alta incidência do problema e sua relação com a violência, a importância atribuída ao tema pela própria comunidade e/ou pelo poder público local, e o potencial de articulação política e comunitária para a efetivação de ações. Com a lista de desafios em mãos, foi realizado um processo participativo composto por grupos de trabalho intersetoriais e temáticos, envolvendo atores de diferentes áreas de trabalho, para a efetiva construção do Plano.

Após a elaboração, existem importantes desafios para que tais Planos sejam executados: é preciso criar uma estrutura de gestão dentro da prefeitura que dê a centralidade necessária ao projeto, bem como garanta a intersetorialidade necessária para a implantação das ações previstas. Atualmente

o projeto é vinculado à Secretaria Especial de Participação e Parceria que, a despeito de todo compromisso e importância atribuídos ao projeto, necessita de maior apoio da prefeitura como um todo para executar os Planos. Um importante desafio, contudo, já foi alcançado: diagnosticar a realidade destas localidades e definir um plano de ação para cada localidade, entretanto, é preciso avançar e implantar efetivamente os Planos construídos.

5. Algumas considerações

O papel dos municípios na segurança pública, ainda em construção, passa cada vez mais a ser delineado e incentivado. Desenvolver as políticas intersetoriais e focalizadas é algo que está dentro da competência deste ente federativo e que, sem dúvidas, contribui para prevenir a violência.

O investimento na formação e aperfeiçoamento das guardas municipais também é algo fundamental a ser feito para que esse órgão tenha sua identidade constituída e para que possa desenvolver um trabalho local e comunitário na prevenção da violência.

Para que o município tenha condições de implantar políticas locais de prevenção da violência, é importante realizar um processo composto por algumas etapas fundamentais.¹⁵ A primeira delas é a realização de um *diagnóstico* preciso sobre a situação da violência e da criminalidade, bem como sobre os programas e outras potenciais soluções em andamento. A segunda é a elaboração das *estratégias de intervenção*, ou seja, a formulação de um plano de ações focado nos

problemas priorizados a partir do diagnóstico. A terceira etapa é a *execução do plano de ações*. O *monitoramento* de todo o processo e a *avaliação* do impacto e dos resultados alcançados pela política compõem a quarta etapa desse processo.

A análise das experiências apresentadas demonstra que essa metodologia nem sempre é seguida ou é seguida parcialmente. As cidades de Diadema, Belo Horizonte, Resende e São Paulo realizaram diagnósticos para iniciar o planejamento da política. A combinação de *informações quantitativas*, como estatísticas e mapas criminais, indicadores sociais de vulnerabilidades e condições de vida; mapeamento de equipamentos públicos, com *informações qualitativas*, como as provenientes de grupos focais, de observações, de entrevistas e escutas a grupos específicos é algo que dá muito mais qualidade ao diagnóstico.

A elaboração de um plano de ações, mais ou menos detalhado e a execução deste plano também são comuns a todas as experiências apresentadas e demonstram uma crescente preocupação em organizar minimamente as ações a serem executadas. No entanto, falta informação sobre a continuidade ou não das políticas apresentadas, além da ausência de mecanismos mais efetivos de avaliação. Apenas a experiência de Belo Horizonte investiu na criação de uma metodologia de monitoramento e avaliação, com a criação de indicadores, que foi colocada em prática.

A participação da comunidade também é algo que aparece nas experiências. Esse

envolvimento pode se dar desde a fase do diagnóstico, pode ter início na elaboração do plano de ações ou mesmo na fase de execução. No entanto, quanto antes a comunidade for envolvida no planejamento da política, mais poderá contribuir na identificação dos problemas e potencialidades e na composição de um capital social que auxilia na implementação das ações, além, é claro, de legitimar e exercer fiscalização e controle sobre a política. Fóruns, comitês e conselhos comunitários locais são instâncias de participação que podem ajudar a organizar a atuação da comunidade.

A capacidade de gestão da política, por meio de um órgão ou de um colegiado específico para esse fim, é um fator que garante um lugar no organograma municipal e ajuda bastante todo o trabalho. Nas experiências apresentadas, verifica-se que essa estrutura pode ocorrer de diferentes formas: com a criação de uma secretaria específica para esse fim (Diadema e Resende); com a constituição de um grupo de trabalho/comitê intersecretorial composto por diferentes instâncias de governo (Belo Horizonte e Resende); com a inserção da temática em uma estrutura de gestão já existente (Recife). No entanto, além da criação de estruturas de gestão que suportem a implantação da política, ainda há um grande desafio, apresentado nas experiências: criar mecanismos que garantam a continuidade da política que estiver obtendo bons resultados, independente do período de quatro anos da gestão governamental.

Por fim, é importante apontar que uma ação que é exitosa num lugar não necessaria-

mente será eficaz em outro. É preciso, portanto, analisar as experiências de uma forma mais geral e adaptá-las às distintas realidades municipais, procurando investir na continuidade e na avaliação das políticas.

1. Ver Constituição Federal, art. 30º (CAP IV: Dos Municípios) e art. 182º (CAP II: Da Política Urbana)
2. Essa é ainda, por exemplo, a orientação da atuação de grande parte das polícias militares no Brasil que, por ser primordialmente a polícia do “antes que o crime ocorra” ou, no termo técnico adequado, por ser a “polícia ostensiva”, deveria estar ciente e melhor preparada para lidar com a natureza preventiva de sua atuação.
3. Para melhor entender o paradigma militarista e o paradigma penalista, ver Da Silva (2003).
4. Alguns desses importantes estudos estão listados nas referências bibliográficas deste artigo.
5. PECs em tramitação no Senado: nº534 do Senador Romeu Tuma. Em tramitação na Câmara: PEC Deputado Michel Temer e PEC Deputado Federal Carlos Souza e outros. Ver conteúdo dos PECs em www.senado.gov.br e www.camara.gov.br
6. A Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública é a Lei nº 10.201/01 e foi alterada pela Lei nº 10.746/03.
7. Ver Guia prático de elaboração de projetos para municípios, disponível em www.mj.gov.br/senasp.
8. Este tema é objeto de alguns dos Projetos de Emenda Constitucional que tramitam na Câmara e no Senado (ver nota 7).
9. É comum verificar que os cursos de formação de guardas municipais são, em muitos casos, realizados por professores/instrutores policiais militares. Um dos exemplos interessantes de formação e aperfeiçoamento de guardas municipais foi realizado pelo Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas □ Nufep da Universidade Federal Fluminense e pelo Viva Rio, através do Curso de Aprimoramento para Guardas Municipais: ordem pública e prevenção da violência.
10. Para informações mais detalhadas sobre a experiência de Diadema ver Manso, Faria e Gall (2005), Miraglia (2006) e Guindani (2005).
11. Para informações mais detalhadas sobre a experiência de Belo Horizonte ver Beato Filho e Souza (2003).
12. A Câmara tem a seguinte composição: Governo Federal (02); Governo Estadual (02); município (02); setor acadêmico (02); setor empresarial (02); organizações não-governamentais (02).
13. Trabalho de consultoria realizado por engenheiros de produção do Grupo de Produção Integrada da Coppe/UFRJ sob a coordenação do Prof. Heitor Mansur Calliraux.
14. Para informações mais detalhadas sobre a experiência do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, ver Mesquita Neto e Ricardo (2003).
15. Para informações mais detalhadas sobre a metodologia de políticas locais de prevenção da violência, ver Banco Mundial (2003), Soares (2005) e Mesquita Neto (2006).

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. (2006) Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América latina: um guia de recursos para municípios.
- BEATO FILHO, Cláudio C. e SOUZA, Robson S. R. (2003) "Controle de Homicídios: A Experiência de Belo Horizonte". Cadernos Adenauer 4(3) – Segurança Cidadã e Polícia na Democracia.
- CANO, Ignácio. (2005) "Projetos municipais de prevenção no município de Recife". Em João Trajano Sento-Sé (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARUSO, Haydée. DOS ANJOS, Verônica. (2005) Papel da Guarda Municipal na Segurança Pública: propostas para uma guarda profissional. Viva Rio/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Rio de Janeiro.
- Constituição Federal (1988) da República Federativa do Brasil.
- DAMMERT, Lucía e PAULSEN, Gustavo (eds.). (2005). Ciudad y Seguridad en America Latina. Santiago: Flacso-Chile.
- DA SILVA, Jorge. (2003) Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica aplicada. Ed. Forense, RJ.
- GUINDANI, Miriam. (2005) "A criação de um novo paradigma em Diadema". Em João Trajano Sento-Sé (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,.
- DE LIMA, Roberto K. (2004) "Cultura Jurídica, administração institucional de conflitos e Gestão da Segurança Pública: a apropriação particularizada dos espaços públicos no Brasil". In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org) Metrópoles. S.P, Fundação Perseu Abramo e RJ, FASE, pp.317-324
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2002). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros.
- Instituto Sou da Paz. (2006) Diagnóstico da Violência e da Criminalidade em São Bernardo do Campo – Apontamentos para um Plano de Segurança Municipal. São Paulo: Instituto Sou da Paz,.
- LIMA, Renato Sérgio de; DE PAULA, Liana (orgs). (2006) Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?. São Paulo: Contexto.
- MANSO, Bruno P; FARIA, Maryluci de Araújo; GALL, Norman. (2005). Diadema: do 'faroeste' para a vida civilizada na periferia de São Paulo". Em Dammert, Lucía e Paulsen, Gustavo (eds.). Ciudad y Seguridad en America Latina. Santiago: Flacso-Chile.
- MESQUITA NETO, Paulo de e RICARDO, Carolina de Mattos. (2003) "O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a Ampliação do Debate sobre a Violência em São Paulo". Cadernos Adenauer 4(3) – Segurança Cidadã e Polícia na Democracia,
- _____, Paulo de. (2006) "Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções". Paper preparado para Fundação Friedrich Ebert e Instituto Sou da Paz.
- MIRAGLIA, Paula. (2006) "Os municípios e a Segurança Pública". Em Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (orgs). Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?. São Paulo: Contexto,.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de, MOUZINHO, Gláucia Maria P, MELLO, Kátia S. (2003) "Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os camelôs" in: Comum - v. 8 - nº 21, Rio de Janeiro.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. (1999). "Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano

da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.” Tese de doutoramento em Ciência Política. IUPERJ: RJ.

_____.(2000) “O papel decisivo dos municípios na Segurança Pública”. In: Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida. Belo Horizonte, Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo. (2006). Diagnóstico da Violência no Município de Jundiaí e Plano Municipal de Prevenção da Violência e Promoção da Segurança Pública, Jundiaí-SP – Jundiaí Segura. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência,.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (2003). Secretaria Nacional de Segurança Pública/ Ministério da Justiça.

SENTO-SÉ, João T. (org.). (2005) Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

SOARES, Luiz Eduardo. (2005). “Segurança Municipal no Brasil – Sugestões para uma Agenda Mínima”. Em João Trajano Sento-Sé (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Viva Rio. (2003) Programa de Ações em Segurança Pública. “Plano Municipal de Ordem Pública de Resende”. Rio de Janeiro: Viva Rio.

Data de recebimento: 08/02/07

Data de aprovação: 27/02/07

Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime

David Bayley, entrevistado por Elizabeth Leeds

Tradução: Liana de Paula  lianadepaula@uol.com.br

David H. Bayley é um estudioso da polícia reconhecido internacionalmente. Realizou diversos estudos sobre a história da polícia e a polícia em sociedades contemporâneas. Mostrou, a partir de seus estudos e pesquisas empíricas, como as polícias podem tornar-se instituições democráticas e capazes de reduzir o crime e a violência na sociedade: “... a experiência mundial é conseguir o respeito do público primeiro, e então você vai encontrar pessoas oferecendo a informação que verdadeiramente torna a polícia eficaz. Em outras palavras, acredito que, para conseguir que a polícia mude, defender a reforma com base na eficácia tem muito mais poder do que argumentar baseado em normas e valores”.

Nesta entrevista, concedida a Elizabeth Leeds, Bayley afirma que reformas policiais devem ter como objetivo principal mudanças incrementais de comportamentos e práticas, independentemente de amplas reformas em organizações policiais e na sociedade. Reafirma a importância da avaliação e do controle interno e externo do trabalho da polícia, mas diz que os policiais somente colaboram quando avaliações e controles têm como objetivo aperfeiçoar o trabalho e aumentar a eficácia da polícia.

Sobre o policiamento comunitário, diz que é uma filosofia de polícia e não uma unidade ou departamento da polícia. Diante da multiplicidade de experiências identificadas como “policiamento comunitário” e da diversidade de nomes atribuídos a este tipo de policiamento, Bayley propõe focar atenção na eficácia da polícia e do policiamento: “Nós temos que falar em policiamento inteligente e policiamento inteligente leva a policiamento com respeito ao público, e policiamento com respeito requer responsabilização (*accountability*)”.

Mudanças incrementais de curto prazo podem acontecer na ausência de reformas estruturais mais amplas?

LEEDS: *Nos seus trabalhos mais recentes, fiquei impressionada com seus comentários sobre a importância de visões comparativas internacionais para os departamentos de polícia, seja nos Estados Unidos ou em outros lugares – olhar comparativamente internacionalmente para ter uma perspectiva mais ampla de modo a aumentar as chances de reformas bem sucedidas. O assunto da exportabilidade ou importabilidade das práticas policiais é problemático. O senhor menciona que a possibilidade de importar ou exportar com sucesso depende da prática ou do procedimento particular que está sendo exportado ou importado. Vários de nossos colegas policiais no Brasil questionam a possibilidade de importar com sucesso experiências quando reformas estruturais mais amplas, tais como, por exemplo, a integração das operações das polícias civil e militar, permanecem tão difíceis.*

BAYLEY: A resposta é sim. Penso que, em muitos casos, focar a prática e o comportamento é o resultado a ser procurado dentro de qualquer estrutura existente. Realmente penso que há um axioma na administração pública segundo o qual a reorganização não muda o que as pessoas fazem. Se você quer mudar a prática, é melhor focar no trabalho que de fato são as pessoas que fazem e demonstrar as vantagens de mudá-lo, ao invés de focar na mudança de estruturas organizacionais. Aí é onde devemos focar, mais do que supor que se você tiver a estrutura mais ampla correta e se você tiver algumas pessoas no topo que falam a filosofia correta as coisas irão mudar nas ruas. Não irão. Todos sabemos disso. A estrutura no Brasil, como você apontou, está enraizada em compromissos políticos feitos no passado. Pensar que se pode mudar isso sendo um reformador da polícia é pedir muito. Há alguns países no mundo onde penso que você tem que fazer exatamente isso [isto é, mudar a estrutura] – por exemplo, nos antigos países comunistas do Leste Europeu ou outros países da América Latina que tenham tido conflitos internos. Então, quando se fala em mudar práticas, é uma questão empírica se você pode trasladar ou importar experiências. Haverá algumas

“
Realmente penso
que há um axioma
na administração
pública segundo
o qual a
reorganização não
muda o que as
pessoas fazem.”

práticas que serão difíceis devido a razões históricas e culturais, mas você não pode nem saber disso até que você tente. Então, sou mais otimista no que se refere a trabalhar no nível de quem executa as práticas. Isso não quer dizer que é fácil, mas, se você pode convencer as pessoas que realizam o trabalho que a prática importada é interessante para eles e para o sucesso do trabalho que eles têm que fazer, então você pode conseguir.

LEEDS: *Nos países em que você trabalhou e que são mais parecidos com o Brasil – tais como Índia e África do Sul, há alguns exemplos onde esse tipo de intervenção foi bem sucedida nos níveis mais baixos?*

BAYLEY: Vou dar um exemplo ainda melhor. Acredito que as maiores mudanças no comportamento policial ocorreram em Singapura nos anos 1980 e início dos anos 90, onde eles tinham um modelo de cima para baixo – uma mentalidade de distribuir os policiais, não consultar o público, fazer rondas em viaturas. Eles mudaram e adotaram o sistema japonês do Koban em aproximadamente três anos. Tinham consultas à comunidade, começaram a organizar grupos de vigilantes comunitários, tinham escritórios-satélites de delegacias – muitas práticas que eram japonesas e nunca tinham sido vistas no modelo inglês que havia vigorado por lá até os anos 1980. Os dirigentes da polícia disseram: “precisamos nos aproximar do público em uma sociedade multirracial e servi-lo melhor para que ele esteja do nosso lado”.

LEEDS: *Qual foi o ímpeto para que isso acontecesse?*

BAYLEY: O ímpeto foi que Lee Kwan Yew, primeiro ministro de Singapura após a independência, queria realmente mobilizar a polícia para a criação do “novo homem de Singapura”, como se chamava na época. De forma bastante confucionista, ele acreditava que deveria haver moralidade de cima a baixo e que o Estado deveria se emular a família. Houve um esforço de mobilização de todas as burocracias, para que a polícia e a sociedade civil trabalhassem em harmonia, trabalhassem juntas moral e politicamente. Ele percebeu que a polícia era crucial nesse esforço. A Índia é mais complicada. Muitos de nós tentamos. Houve

Sou mais otimista no que se refere a trabalhar no nível de quem executa as práticas.

todo tipo de movimento de reforma. O que funcionou relativamente bem em vários lugares foi sob a égide do policiamento comunitário e tentava estabelecer escritórios em diversos lugares onde vários órgãos governamentais, inclusive a polícia, tinham um escritório próprio – uma espécie de shopping-center de serviços governamentais. A polícia então organizou conselhos de consultivos de vizinhança – simples policiamento comunitário. O policiamento comunitário tem um histórico irregular na Índia; apesar do começo animador, tem sido um constante recomeçar. Há certos lugares, tais como o estado de Tamil Nadu e a cidade de Chennai (antiga Madras), que são mais promissores.

Provavelmente, a melhor perspectiva é a África do Sul que, sob a influência de Mandela e após 1994, tem realmente tentado fazer com que a consulta e organização da comunidade funcione. Clifford Shearing foi importante nesse esforço – ele está agora na Universidade da Cidade do Cabo, chefiando o Instituto de Criminologia. Certamente, tenho a sensação de que [na África do Sul] eles conseguiram ir além de fazer do policiamento comunitário apenas uma filosofia e pelo menos desenvolveram alguns programas-piloto, especialmente nas *townships*. O antigo modelo da “polícia como ocupante” evoluiu para o início de uma nova relação – “eles estão do nosso lado e nós estamos do lado deles”. Acredito que são exemplos razoáveis.

Luta contra o crime versus serviço à comunidade

LEEDS: *O policiamento comunitário no Brasil se tornou um conceito amplamente difundido, houve muitas experiências de policiamento comunitário em todo o país. Isso inevitavelmente leva à tensão entre o papel tradicional da polícia de luta contra o crime e os papéis comunitários da polícia, que são mais recentes e mais socialmente orientados. No Brasil, assim como na Índia e na África do Sul, a grande questão é a desconfiança entre a polícia e as comunidades pobres. Como se pode reconciliar os dois papéis?*

BAYLEY: É muito difícil. Acredito que a única grande reforma

“
O que funcionou
relativamente bem
em vários lugares
foi sob a égide
do policiamento
comunitário

Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim.

que poderia ser feita é ter a polícia atendendo a chamadas individuais por serviços de forma que seja percebida pelo público como útil. Isso quer dizer que a polícia tem que ter também um bom serviço de referência [para outros serviços]. Não se pode apenas dizer ao público “Não podemos ajudar” e mandá-lo embora. Acredito que a propaganda boca a boca se espalharia instantaneamente entre os pobres de que quando se vai à polícia boas coisas acontecem. A polícia tem que querer fazer isso, querer ouvir cuidadosamente a população. Há outras coisas a serem feitas – por exemplo, mudar a natureza hostil dos prédios policiais, construir banheiros, ter lugares onde as mães possam cuidar de seus bebês, assegurar que os operadores da central telefônica atendam prontamente às ligações e prestem atenção ao que está sendo dito. É muito interessante, aqui nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, as comunidades pobres e as minorias procuram prontamente a polícia porque é o único lugar onde serão atendidas.

Eu desisti de falar em policiamento comunitário. Aproximadamente há um ano atrás, a Organização das Nações Unidas me pediu para escrever seu documento sobre o policiamento comunitário e como implementá-lo. Escrevi, mas, ao final, disse: “por que não paramos de falar em policiamento comunitário? Por que não falamos de policiamento efetivo, de policiamento inteligente?” Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim. E como se faz isso? Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste. Esse é agora meu mantra.

Policiamento comunitário especializado versus orientação comunitária mais geral

LEEDS: *Outro tópico referente ao conceito de policiamento comunitário (ou como o senhor queira chamar) é se você cria unidades especializadas e separadas de policiamento comunitário ou se você tenta inculcar a filosofia do policiamento comunitário na polícia de forma mais generalizada.*

Penso que realmente se deve desenvolver uma polícia baseada na localidade.

Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime
David Bayley, entrevistado por Elizabeth Leeds

BAYLEY: A resposta é a última opção, especialmente no que se refere aos primeiros a atender a chamada policial. Na polícia uniformizada, todos devem querer fazer isso. Estou lidando com isso neste momento na Irlanda do Norte, onde estou na Comissão de Monitoramento. Eles prefeririam dividir a força policial. Em lugares onde há um serviço policial dividido (i.e. polícia comunitária vs. o resto do serviço), inevitavelmente, a Polícia Comunitária não recebe o devido respeito, seus policiais se tornam cidadãos de segunda classe. Outro problema é que os esquadrões especializados que simplesmente respondem a chamados não desenvolvem os instintos sobre quem são as pessoas respeitáveis e as más pessoas da comunidade.

Há vários exemplos disso nos anos recentes em Nova Iorque – o caso mais recente foi o dos cinquenta tiros disparados contra Sean Bel e seus amigos, e o caso Amidou Diallo de alguns anos atrás. São exemplos de esquadrões especializados na luta contra o crime que não sabiam nada, em termos sociais, sobre onde estavam e sobre a comunidade. Está-se muito melhor quando se coordena operações nas quais os policiais conhecem a localidade. Esquadrões especializados invariavelmente arrumam problema. Lembro-me que, há vários anos atrás, essa questão me foi trazida por um capitão da região sul e amplamente afro-americana de Chicago. Ele criou uma regulamentação na qual os policiais de um distrito policial não podiam nem mesmo almoçar na região de outro distrito, porque eles inevitavelmente veriam as pessoas na rua e interviriam. E acabariam intervindo sobre as pessoas erradas, tomariam decisões equivocadas. Então, penso que realmente se deve desenvolver uma polícia baseada na localidade.

Reforma da polícia versus reformas sociais mais amplas

LEEDS: *Uma questão correlata é a noção de que sem reformas sociais e legais mais amplas – por exemplo, melhoria dos serviços sociais, ampliação das oportunidades de trabalho para jovens de famílias de baixa-renda, etc. – o trabalho da polícia encontra-se limitado.*

BAYLEY: Se a reforma da polícia tiver que esperar a reforma social, esqueça. Você tem que começar. A polícia pode fazer coisas significativas sem ter que esperar que os políticos acabem com a corrupção, que o nepotismo desapareça, que haja geração de trabalho para os pobres. Reforma policial tem que começar de alguma forma. Entendo que você tem que lidar com “o sistema”, mas agora vamos falar sobre o que você pode fazer no sistema. Para começar o processo de mudança, tem-se que deixar as pessoas desabafarem, reclamarem sobre os problemas institucionais, e finalmente dizer a elas “Podemos ir para casa, terminamos por aqui, ou ainda podemos fazer algo?” O processo demora um pouco, mas finalmente você chega ao ponto quando as pessoas dizem “Não podemos continuar como estamos. Quais são as coisas mais importantes que podemos fazer agora? Vamos construir a agenda?” É onde você começa.

A polícia pode fazer coisas significativas sem ter que esperar que os políticos acabem com a corrupção.

Avaliação no policiamento

LEEDS: *O senhor menciona em seu trabalho que, nos Estados Unidos, foi apenas nos últimos quarenta anos que a polícia passou a querer reconhecer a importância da avaliação e que foi muito difícil no começo. Em um país como o Brasil, onde as instituições policiais são muito fechadas, muito desconfiadas frente à intervenção externa, como você começa a convencer a polícia de que a avaliação é necessária?*

BAYLEY: Penso que há duas coisas. Primeiro de tudo, nunca tente avaliar programas mais amplos de policiamento comunitário como um todo. Isso quer dizer muitas coisas. Você pode avaliar táticas e programas particulares. Por exemplo, penso que os manuais de resolução de problemas que Herman Goldstein está publicando – são em torno de 75 no momento – são muito úteis. Alguns deles foram avaliados. Pode-se avaliar quando se tem um *input* claro, específico, uma definição clara sobre o que se quer atingir, sobre o problema que se quer eliminar. O próximo passo é avaliar projetos nos quais o *input* é relativamente

claro. Finalmente, os projetos devem ser também aqueles com os quais dirigentes policiais realmente se importam. Se você fizer avaliações cujos resultados dirão a eles como fazer um trabalho melhor, o trabalho do qual depende o futuro deles, eles aceitarão a avaliação. Mas se você quiser avaliar a polícia de uma perspectiva mais ampla sobre corrupção ou *accountability* ou orientações democráticas dos oficiais, isso não vai funcionar.

Na realidade, os dirigentes policiais dos Estados Unidos foram bastante resistentes em relação a fazer algo sobre o crime. Chegamos até eles ao dizermos “Vocês estão realmente interessados em fazer algo sobre o crime?” Se sim, você quer descobrir se o que está fazendo está realmente sendo efetivo? Se, nesse ponto, eles ainda não quiserem, você os desafia apontando que, então, não podem fingir estarem seriamente interessados na redução do crime e da desordem. Chame sua atenção para essa contradição. Muitos dirigentes policiais alegavam que eram regidos pelos números e que queriam dar resposta às demandas dos políticos e da comunidade. Mas, quando oferecemos avaliar seus programas, eles resistiram, eles não eram realmente sérios, eles estão na “gestão da aparência”. A maioria queria aparecer como se estivesse fazendo algo sobre o problema da criminalidade, mas não queria realmente coletar a evidência.

Não obstante essa resistência, isso está começando a mudar. Em anos recentes, chefes de polícia de Kansas City, Houston, Newark, Nova Iorque, Charlotte, e outras cidades, mostraram verdadeiro interesse, mostraram que eram sérios e abertos a ajuda. As coisas realmente mudaram nos últimos anos e há agora uma extensa lista de departamentos policiais que realmente querem saber se estão sendo efetivos. Nós agora atingimos um ponto no qual se uma força policial não quer ser séria sobre o crime, ela será vista como pré-histórica por seus colegas no país. Isso foi o que mudou nos Estados Unidos.

LEEDS: *O que foi mais importante no fomento essa mudança?*

BAYLEY: Um dos fatores essenciais foi a existência do Fórum de Pesquisa Executiva Policial – PERF [no inglês, Police Executive Research Forum]. Estar associado ao PERF tornou-se algo positivo. O PERF foi uma marca de progresso, foi reconhecido.

“
Nós agora atingimos um ponto no qual se uma força policial não quer ser séria sobre o crime, ela será vista como pré-histórica por seus colegas no país. Isso foi o que mudou nos Estados Unidos.

Acho que é um grande erro falar de justiça criminal como sendo ou um sistema do devido processo ou um sistema de controle criminal.

Alguns dos chefes de polícia mais importantes passaram pelo PERF, estiveram dois anos lá. Tornou-se uma espécie de escola de graduação para chefes de polícia progressistas e em ascensão; fez pesquisa qualitativa. Desde o início, estava interessado na gestão efetiva com avaliação. E o seu Fórum Brasileiro de Segurança Pública poderia desempenhar o mesmo papel. Poderia tornar-se equivalente ao PERF e realizar o mesmo tipo de função. Pode ser um recurso real para a polícia se lhe derem uma chance em alguns lugares selecionados e com condições de fazer um experimento real.

A questão do Monitoramento

LEEDS: *Um dos assuntos mais complicados no Brasil é o do monitoramento. A maioria de nossos colegas brasileiros não leu seu último livro. Eu gostaria de citar uma pequena passagem e capturar sua reação da perspectiva do Brasil.*

“Apesar de eu reconhecer que a segurança é um requisito para a democracia, tanto por definição quanto para sua operacionalização, não tornei a efetividade do controle da criminalidade uma característica da polícia democrática. A capacidade de criar a ordem é uma faca de dois gumes. Ser efetivo na manutenção de uma ordem essencial é necessário para a polícia em um Estado democrático, mas essa capacidade pode ser usada para aumentar e negar a liberdade política. De fato, a tensão entre liberdade e ordem é um problema que todas as democracias enfrentam, na maioria das vezes de forma intensa em países recém saídos de conflitos internos ou regimes repressivos”.

BAYLEY: Não acho que devemos considerar [liberdade e ordem] como alternativas excludentes. Acho que é um grande erro falar de justiça criminal como sendo ou um sistema do devido processo ou um sistema de controle criminal. É apenas respeitando o devido processo que a polícia será efetiva na prevenção ao crime. É fácil para eu dizer isso. Estou em Nova Iorque, que é uma

cidade bem policiada. Para ter realmente certeza do que digo, teria que saber o que as pessoas têm tentado ao longo dos anos no Brasil. Acho que esta é a experiência mundial: conquiste o respeito do público primeiro, e então você encontrará pessoas que fornecem as informações que fazem a polícia verdadeiramente efetiva. Em outras palavras, acredito que, para fazer com que a polícia mude, usar a efetividade como argumento é muito mais poderoso do que argumentar em termos de normas e valores.

A melhor discussão sobre isso está no Relatório Patten da Irlanda do Norte – produzido pela Comissão Independente de Policiamento da Irlanda do Norte, em 2000. Eles tiveram trinta anos de problemas e conflitos sectários, e essa Comissão inteligentemente disse que, com efeito, “o respeito aos direitos humanos por parte da polícia é a melhor maneira de reduzir a criminalidade”. Não precisa simplesmente crer no que digo, teste, experimente. Penso que se você puser um diferente tipo de polícia nos *bustees* da Índia, nas favelas da América Latina, o público lhe daria as boas-vindas e começaria a ver a redução da criminalidade. Certamente, isso foi verdade nas *townships* da África negra, quando foi seriamente tentado.

LEEDS: *Uma última reflexão?*

BAYLEY: Minha reflexão sobre a reforma da polícia costumava ser mais complicada, mas o que lhe disse hoje é onde estou realmente agora. Temos que falar mais sobre policiamento inteligente, e o policiamento inteligente leva ao policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer responsabilidade [*accountability*]. Essas duas questões caminham juntas porque são inteligentes, e como sabemos se são inteligentes no Brasil? Vamos descobrir.

“Temos que falar mais sobre policiamento inteligente, e o policiamento inteligente leva ao policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer responsabilidade.”

A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública

Eugenio Raúl Zaffaroni, entrevistado por Julita Lemgruber*

Eugenio Raul Zaffaroni é ministro da Suprema Corte da Argentina, professor titular do Departamento de Direito Penal e Criminologia da Universidade de Buenos Aires, doutor honoris causa pela UFRJ e diversas outras universidades e vice-presidente da Associação Internacional de Direito Penal. Entre suas obras publicadas no Brasil, estão “Em Busca das Penas Perdidas”, “Direito Penal Brasileiro”, em co-autoria com Nilo Batista, “Manual de Direito Penal Brasileiro” e “Da Tentativa”, ambos em co-autoria com José Henrique Pierangeli. Zaffaroni defende um ponto de vista sobre o sistema penal que define como “realismo marginal”. Discute a realidade dos países periféricos, com base na qual as penas criminais não podem ser juridicamente fundamentadas, uma vez que elas têm um sentido político. Partindo destes pressupostos, vinculados a uma criminologia crítica, Zaffaroni apresenta suas contribuições para a dogmática penal. Uma de suas principais contribuições nesse âmbito é o conceito de “culpabilidade por vulnerabilidade”, que leva em conta a seletividade do sistema penal para a aplicação da pena.

Julita Lemgruber, socióloga, mestre pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), é diretora do Centro de Estudos em Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC-UCAM), integrante do conselho do International Center for Prison Studies (Londres), integrante do conselho diretor da Altus Aliança Global (Haia). Foi diretora do Departamento do Sistema Penitenciário e Ouvidora de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. É autora dos livros “Quem vigia as vigias?” (2003) e “Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres” (1998).

✉ jlemgruber@candidomendes.edu.br

*(*Diversos membros do Fórum contribuíram com suas perguntas para esta entrevista)*

LEMGRUBER: *Com a democratização dos países da América Latina, o problema da segurança pública passou a constituir-se num dos principais desafios dos novos governos da região. As altas taxas de criminalidade e o precário funcionamento das agências de segurança pública têm dado margem a um discurso populista de endurecimento penal. Na sua opinião, que impacto isso pode trazer para a construção da democracia na América Latina?*

ZAFFARONI: Acho que o novo “populismo penal” (não é “populismo”, que é outra coisa, especialmente na América Latina) é uma demagogia que explora o sentimento de vingança das pessoas, mas, politicamente falando, é uma nova forma do autoritarismo. A violência aumenta porque aumentou a miséria. Os anos 1990 foram os anos do festival do mercado: os pobres ficaram mais pobres e alguns ricos, nem todos, mais ricos. Os mesmos autores dessa política de polarização da sociedade são os que hoje pedem mais repressão sobre os setores vulneráveis da população. Querem mais mortos e, entre infratores e policiais, mais “guerra”. No final, eles são invulneráveis a essa violência. A “guerra” que pedem é a “guerra” entre pobres. Na medida em que os pobres se matem entre si, não terão condições de tomar consciência da sua circunstância social e, menos ainda, política. O perigo para os reacionários não é a morte nas favelas, nem a morte dos favelados, nem a morte dos policiais, mas o risco de os pobres se juntarem e tomarem consciência da armadilha penal. Essa política dos chamados comunicadores sociais e políticos sem programas, que só querem mais poder policial, no fundo é a neutralização da incorporação das maiorias à democracia. É manter um mundo não civilizado marginalizado do mundo civilizado. O mundo da favela e o mundo da Barra!¹ Na medida em que os da favela se matam (aí estão incluídos os policiais), a Barra não tem perigo de invasão, só algum criminoso isolado, mas nada de reclamação política, nada da consciência dos excluídos, nada que possa pôr em perigo as estruturas de classe, que se tornam estruturas de casta na medida em que a sociedade impede a mobilidade vertical, máxima aspiração dos “populistas penais”.

O perigo para os reacionários não é a morte nas favelas, nem a morte dos favelados, nem a morte dos policiais, mas o risco de os pobres se juntarem e tomarem consciência da armadilha penal.

Os socialdemocratas sobreviventes que puderam fugir lamentaram e reconheceram tal erro, com certeza, no exílio.

LEMGRUBER: *No Brasil, assim como em alguns outros países, percebe-se claramente que o discurso da esquerda é cada vez mais semelhante àquele sustentado pelos conservadores, notadamente quando o assunto é crime e violência. Em sua opinião, por que a esquerda tem sido, em geral, incapaz de afirmar um caminho próprio ao tratar da segurança pública?*

ZAFFARONI: A esquerda tem medo, sabe que a imputação da direita a ela é sempre a de ser desordeira e caótica. Por causa disso, para obter o voto da direita, procura providenciar uma imagem de ordem. No final, a esquerda é usada, porque a reclamação por vingança não tem limites e porque a segurança pública jamais pode ser absoluta. Assim é que o trabalhismo inglês fez leis mais repressivas do que os conservadores. Um dia ele (o trabalhismo) vai sair do governo desprestigiado e os conservadores vão dizer – sem dúvida com razão – que as leis repressivas não são deles. O socialismo italiano, anterior aos *mani pulite*, fez a mesma coisa. Num plano micro, é o mesmo erro que, no plano macro, foi praticado pela socialdemocracia alemã quando excluiu os candidatos judeus das chapas após à ascensão do nazismo. Os socialdemocratas sobreviventes que puderam fugir lamentaram e reconheceram tal erro, com certeza, no exílio.

LEMGRUBER: *Em 1985, quando predominavam os governos militares e ditatoriais na América Latina, o senhor coordenou um estudo sobre a situação dos Direitos Humanos na região. Na sua opinião, o que mudou em relação ao diagnóstico produzido há mais de 20 anos?*

ZAFFARONI: Mudou, sem dúvida. Hoje não temos ditaduras militares, pararam os crimes contra a humanidade praticados pelos governos ditatoriais. Não temos “desaparecidos” nesse sentido. Mas temos alguns “desaparecidos” policiais, temos o chamado “gatilho fácil” (pessoas mortas pela polícia sem processo, ou seja, pena de morte sem processo), temos prisões que são campos de extermínio (*Konzentrationslager*) com outro nome, continuamos a ter corrupção, crimes de extorsão praticados por

funcionários etc. Melhorou num aspecto, mas piorou em outro.

LEMGRUBER: *O abolicionismo tem oferecido uma perspectiva crítica fundamental para todos os que aspiram contribuir para a superação do atual “modelo vingativo”, de oferta de medidas de dor, que caracteriza o direito penal. Até que ponto, entretanto, ele não é simplesmente uma negação abstrata, incapaz de construir uma verdadeira alternativa? É possível, em síntese, pensar em uma política orientada pelo abolicionismo?*

ZAFFARONI: O abolicionismo é um interessante jogo lógico: mostra a irracionalidade do exercício do poder punitivo, na medida em que o mundo poderia resolver quase todos os conflitos sem o exercício do poder punitivo. Mas o abolicionismo está propondo uma nova sociedade, sem dúvida. Não é uma proposta de política criminal, mas uma proposta de mudança social. O abolicionismo – e também o minimalismo – são projetos de mudança social bem profunda. Ainda mais, eu acho que propõem uma mudança na civilização: teria de mudar o próprio conceito do tempo da civilização industrial, que é responsável pela vingança. Talvez tudo isso seja possível e desejável, mas aqui e agora, o nosso dever mais urgente é o de conter o avanço do poder punitivo e do controle político. Como penalistas, como criminólogos, o que podemos fazer é justamente isso, conter o poder punitivo, salvar as nossas democracias, aprofundá-las. A mudança social é tarefa de toda a sociedade e não só dos penalistas e dos criminólogos, pelo menos não como tais.

LEMGRUBER: *Como o senhor analisa as possibilidades de emergência de novos modelos e arranjos institucionais para lidar com a violência e o crime na sociedade contemporânea? É possível apostar em caminhos como a Justiça Restaurativa e outros modelos de informalização da Justiça? E o que o senhor diria aos profissionais da segurança pública que nos perguntam sobre o que pode ser feito para garantir um mínimo de eficácia à justiça penal na América Latina enquanto esses novos modelos não emergem?*

“A mudança social é tarefa de toda a sociedade e não só dos penalistas e dos criminólogos, pelo menos não como tais.”

ZAFFARONI: Eu gostaria de não escrever aqui um tratado. Se as perguntas limitam-se ao âmbito do segmento judiciário, eu acho que poderíamos ter muitos recursos para melhorar o que estamos fazendo. Primeiro, acho que seria bom estabelecer o princípio processual da oportunidade. A legalidade é um mito perigoso. A seletividade da justiça penal tem de ser respondida institucionalmente com racionalidade e não ser negada, porque isso seria como querer parar o Sol. Se o exercício de poder punitivo é seletivo, essa seleção tem de ser feita segundo uma certa política do Ministério Público e não segundo os interesses das burocracias ou pagos pela corrupção. Segundo, praticamente todos os crimes praticados sem violência física grave poderiam ser resolvidos como conflitos entre vítima e infrator. Terceiro, uma boa perseguição às armas de fogo, a eliminação radical das armas de fogo da população seria a maior contribuição para a queda das mortes violentas. Não é possível? Não é democrático? Por sinal, é mais democrático proibir um tóxico? É mais perigoso um garoto com um cigarro de maconha ou um sujeito com uma 9 mm? Por que não perseguir as armas do mesmo jeito que a maconha? O Judiciário poderia contribuir impondo penas *shock*, privação da arma, penas curtas e efetivas, multas etc. O Legislativo teria de proibir definitivamente a produção, importação e venda de armas e impor maiores penas para os membros das forças de segurança que tentarem traficá-las. É difícil? Têm muitos interesses opostos? Efetivamente, não duvido disso, mas se não se faz algo, se temos homicídios por causa das armas, e as armas ficam na sociedade por causa de interesses, é claro que esses homicídios são causados por interesses.

LEMGRUBER: *Em várias obras, o senhor demonstra que o sistema penal é seletivo, atingindo determinada categoria de pessoas em função do seu status social. Nessa perspectiva, de que forma é possível conceber, por exemplo, nos países da América Latina, fortemente marcados pela desigualdade social, um modelo de polícia e de sistema penal voltados para a proteção de todos os cidadãos?*

Eliminação radical das armas de fogo da população seria a maior contribuição para a queda das mortes violentas.

ZAFFARONI: O poder punitivo é seletivo por natureza; não existe no mundo um sistema penal que não seja seletivo. É um dado estrutural, não acidental. Por causa disso, o que pode e deve fazer um sistema penal (e o direito penal como contra-poder de contenção) é procurar diminuir o grau da seletividade. Para isso não é solução reprimir ainda mais algumas camadas sociais, ou seja, impor maior repressão, mas diminuir o peso da repressão em geral. As medidas de que falei antes, ou seja, o princípio da oportunidade, as soluções alternativas (reparadoras e restaurativas, não punitivas) nos conflitos sem violência grave seriam uma das vias mais práticas e simples. Não temos um modelo ideal no mundo. Pensar no melhor sistema penal é como perguntar pela melhor guerra. Temos sistemas penais mais ou menos violentos, mais ou menos corruptos, mais ou menos seletivos, mas ideais, nenhum.

LEMGRUBER: *Desde os anos 1990, alguns profissionais do campo da criminologia buscam fundamentar suas práticas discursivas na perspectiva crítica e teórica desenvolvida pelo senhor, ou seja, na “Clínica da Vulnerabilidade Penal”. Qual a viabilidade da sua aplicação no contexto atual de proliferação de presos e prisões e endurecimento dos regimes de cumprimento das penas?*

ZAFFARONI: Não há perspectiva. A prisão do tipo “gaiola” é só isso, uma gaiola. Qual é a perspectiva de um tratamento qualquer num campo de extermínio? Seria como aspirar a uma ideologia de tratamento em Auschwitz!

LEMGRUBER: *A população prisional no Brasil tem crescido vertiginosamente. Entre 1995 e 2005, passamos de 148.000 para 360.000 presos. O estado de São Paulo contribuiu bastante para esse crescimento, tendo passado, no mesmo período, de 59.000 para 138.000 presos. Mesmo assim, setores da mídia, políticos e muitos formadores de opinião vêm insistindo em dizer que o Brasil prende pouco. Como o senhor vê esse crescimento no Brasil e em outros países do mundo?*

“
Não temos um modelo ideal no mundo. Pensar no melhor sistema penal é como perguntar pela melhor guerra.”

Ter homicidas nas cadeias está certo, mas usar os homicidas como pretexto para pôr na cadeia os piores e mais vulneráveis infelizes das nossas sociedades é outra coisa muito diferente.

ZAFFARONI: Acho que é o efeito da propaganda do sistema penal das administrações republicanas nos Estados Unidos. Começou com Reagan, e chega ao máximo com Bush. Nos Estados Unidos, isso é útil para baixar os níveis de desemprego e manter altos os de emprego. Dez ou quinze milhões de pessoas fora do mercado de trabalho, presas, contidas pelo sistema penal ou empregadas pelo sistema penal (este último fator é decisivo). O que acontece é que os Estados Unidos não têm problema de orçamento, eles podem fazer um investimento ilimitado no sistema penal para gerar emprego. Nós não podemos porque não fabricamos dólares. O resultado são os nossos “Auschwitz” chamados “prisões”.

LEMGRUBER: *Muitos estudiosos da criminalidade e da violência acreditam que o impressionante aumento do número de presos em São Paulo estaria por trás da redução da taxa de homicídios no estado, que em cinco anos parece ter caído 40%. Como o senhor vê tais alegações?*

ZAFFARONI: Os números falam: conforme a senhora disse há pouco, o estado de São Paulo aumentou os presos em 79.000. Isso diminuiu em 79.000 o número de homicídios? Tinha São Paulo 79.000 homicidas soltos? Acho que não; os números não fecham. Ter homicidas nas cadeias está certo, mas usar os homicidas como pretexto para pôr na cadeia os piores e mais vulneráveis infelizes das nossas sociedades é outra coisa muito diferente.

LEMGRUBER: *Embora o número de presos em prisões privadas, nos Estados Unidos, não chegue a 5% do total de homens e mulheres encarcerados naquele país, muitos teimam em defender a privatização como uma experiência bem-sucedida que deveria ser intensamente reaplicada na América Latina. O que o senhor diria para esses defensores da privatização das prisões?*

ZAFFARONI: O que é privatização das prisões? Privatizar o serviço médico? O serviço de alimentação? Isso é um problema prático. Se privatizado é mais econômico, tudo bem. Pri-

vatizar a segurança? Isso é dever do Estado, sempre. Fazer da cadeia uma empresa rentável? Isso é imoral, mas também é impossível, porque o preço do trabalho livre –especialmente entre nós – sempre vai ser muito mais barato do que o trabalho prisional. A privatização da cadeia, neste último sentido, tem sido uma tentativa de restabelecer alguma coisa que já aconteceu na Austrália: campos de exploração de trabalho escravo dos presos. É uma imoralidade, mas também um absurdo próprio das loucuras do fundamentalismo de mercado dos últimos anos do século passado.

LEMGRUBER: *Entre 1995 e 2000, a população prisional cresceu 28% nos Estados Unidos. No mesmo período, a população segregada nas prisões americanas de segurança máxima, as chamadas “supermax”, aumentou 40%. Ou seja, o movimento por condições de cumprimento de pena cada vez mais severas se expande. No Brasil, foi introduzido o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) e estamos caminhando a passos largos para as nossas supermax. Como o senhor analisa esse fenômeno?*

ZAFFARONI: No Brasil? Tudo vai ficar superlotado! Mais cadeias! Mais superlotação das cadeias! Não tem cadeia no mundo com vagas. Cadeia está sempre superlotada. A solução não é construir mais cadeias, mas diminuir o número dos presos. Por sinal, os norte-americanos vendem para todos os governos latino-americanos seus projetos de cadeias, segundo um cardápio que vão repartindo por todos os ministérios da Justiça, que como não sabem o que fazer, constroem cadeias. Construção de cadeias também é um negócio!

LEMGRUBER: *Há notícias de um estudo na Argentina voltado para a formulação de um projeto de lei que limita o número de presos(as) por estabelecimento penal, de forma que não se cumpra mandado de prisão quando não houver vaga. Qual a sua opinião a esse respeito?*

ZAFFARONI: Acho que é a única solução. Cada país decide o número de presos que quer ter na cadeia. Ninguém discute que os autores de crimes graves devem estar na cadeia; quase

“
A solução não é
construir mais
cadeias, mas
diminuir o número
dos presos.”

ninguém discute que os autores de crimes leves não devem estar na cadeia. Mas com os crimes de gravidade média – que são muitos – a decisão é arbitrária. Cada país escolhe. Isso explica que os Estados Unidos tenham sete vezes mais presos do que o Canadá e que a Rússia tenha dez vezes mais presos do que a Finlândia. É decisão política. Por isso, se o Estado decidir ter mais presos, deve tê-los em condições minimamente adequadas de vida. Quando não puder, deve reduzir o número, adotar uma outra política a respeito dos presos por crimes de gravidade média.

LEMGRUBER: *Os mecanismos oficiais de monitoramento das prisões não funcionam na maior parte dos países. No Brasil, particularmente, tais mecanismos em nada têm contribuído para alterar o quadro de horror das prisões. Os inúmeros relatórios e denúncias da militância na área dos Direitos Humanos tampouco têm alterado a situação caótica das prisões. A partir dessas constatações, como o senhor vê as estratégias de controle externo das prisões?*

ZAFFARONI: Os juízes e os promotores devem responsabilizar-se por essa tarefa. São os únicos funcionários em condições de fazer isso. Têm tribunais de execução penal? Têm tribunais penais que disponham de prisão cautelar ou preventiva? Têm Promotores Públicos que controlem a legalidade do processo? Parte da legalidade consiste em que o preso esteja livre de perigo de vida ou de saúde. Eles têm de garantir a vida e a integridade física dos presos. Quando se verificar que estes não têm essas condições, a solução é simples: exigir do Poder Executivo a regularização da situação. Caso contrário, o preso tem de ser liberado.

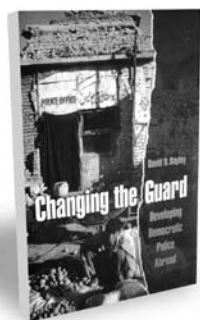
LEMGRUBER: *Diferentes grupos no Brasil vêm lutando para assegurar o direito de voto aos presos. O senhor acredita que assegurar o voto aos presos contribuiria para tirá-los da invisibilidade política?*

ZAFFARONI: Se o preso não tiver uma incapacidade política imposta pelo juiz como parte da pena, ele conserva

Parte da legalidade consiste em que o preso esteja livre de perigo de vida ou de saúde. Eles têm de garantir a vida e a integridade física dos presos.

todos os direitos do cidadão e deve votar. Mas que isso tenha um peso na política é difícil. Os presos sempre serão poucos. Embora, às vezes, poucos votos possam decidir uma eleição – Bush no primeiro mandato, as eleições do ano passado no México. Talvez os presos possam eleger um Presidente. Em nossos sistemas presidenciais, semelhantes irracionalidades são possíveis. Eles poderiam se aproveitar das irracionalidades do presidencialismo.

1. *Área de Classe Média Alta do Rio de Janeiro.*



Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad.

David H. Bayley
New York City: Oxford
University Press
184 pg.
2006

Changing the Guard

Thaís Battiobugli

Thaís Battiobugli, doutora em Ciência Política, USP, com a tese "Democracia e a segurança pública em São Paulo (1946-1964)," e mestre em História Social, USP. Autora de "Solidariedade antifascista" (São Paulo: Edusp, 2004). ✉ thaibat@usp.br

David Bayley, renomado criminologista americano, há décadas está envolvido na tarefa da reforma policial. *Changing the Guard* é o resultado da pesquisa realizada entre 2000 e 2004, que reúne experiências sobre programas de assistência policial, na época em andamento, na África do Sul, Bósnia-Herzegovina, El Salvador e Ucrânia. O livro discute os problemas e as soluções práticas para a criação de uma força policial democrática, em meio a significativos exemplos de sucessos e enganos do auxílio externo, e se dispõe a ser um guia para a transformação de sistemas policiais ineficazes, corruptos e violentos.

Os americanos possuem grande experiência na assistência policial desde o período da Guerra Fria (1947-1991), inclusive no Brasil. Nos anos 90, houve um aumento considerável de verbas dos EUA e da ONU para a reorganização policial, e atualmente o governo americano é responsável por cerca de três quartos do auxílio total.

Para Bayley, esse *boom* tem por objetivo criar forças policiais que conciliem o respeito aos princípios democráticos, aos direitos humanos e a eficácia na manutenção da ordem pública como garantia da manutenção da segurança, da paz e da prosperidade interna desses países e da própria comunidade internacional.

Entretanto, não há milagres. A assessoria estrangeira é limitada e raramente consegue transformar em poucos meses ou anos a fechada e corporativista cultura policial. A ajuda nunca é desinteressada, pois é uma forma de manutenção do poder de império do primeiro mundo, encabeçado pelos EUA.

O que podemos aprender com David Bayley e aplicar na transformação do sistema policial brasileiro?

Primeiro, a solução está em nossas mãos: sociedade civil, governo, policiais, organizações não governamentais que buscam implantar padrões de conduta policial e de policiamento condizentes com o estado de direito.

Segundo, a principal proposta não reside na reorganização da estrutura policial em si, já que “*new bottles don't make new wine*” (“novas garrafas não fazem vinho novo”) –, ou seja, mudar a estrutura sem reformar a prática policial é inútil. Ao contrário, Bayley sugere *smart policing* (“policiamento inteligente”), que traz como meta para o trabalho policial respeitar e ter o respeito da população. Para tanto, deve proteger as liberdades civis, os direitos humanos e priorizar o atendimento às necessidades do cidadão. Ao conquistar a confiança do público, a polícia terá melhores informações para a prevenção e repressão à criminalidade e será, por consequência, mais eficiente. Dessa forma, polícia democrática é sinônimo de eficiência e não de polícia sem poderes para combater o crime, como pensa parte da opinião pública, da imprensa e da polícia ao redor do mundo.

Nesse caso, é preciso refletir sobre os conflitos e rivalidades existentes entre a Polícia

Civil e a Polícia Militar nos estados brasileiros, o que em muito prejudica a eficiência policial. Embora não haja um modelo ideal ou mais adequado para a estrutura da polícia democrática, certamente a organização atual das polícias estaduais não é satisfatória e necessita de rearranjos, pois não se coloca um bom vinho em garrafa de plástico.

Terceiro, a polícia deve se abrir para o controle externo de suas atividades, a ser exercido por uma agência especializada independente do governo, com o objetivo de avaliar a conduta e a efetividade da instituição na manutenção da lei e da ordem. A avaliação institucional externa é um passo importante para a conquista de uma polícia democrática. ✎

Data de recebimento: 09/02/07

Data de aprovação: 28/02/07

Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública

Arthur Costa e Bruno C. Grossi

Resumen

Relaciones intergubernamentales y seguridad pública: un análisis del fondo nacional de seguridad pública

La creación del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNPS) en el año 2000 fue un paso importante para el fomento de la cooperación intergubernamental de la seguridad pública. A pesar de ese importante incentivo, el Gobierno Federal se muestra relictante en asumir un papel más relevante en la coordinación y en la planificación estratégica de las políticas de seguridad pública. Este artículo analiza los sistemas policiales y las políticas de seguridad pública en los estados federales y, a continuación, presenta los resultados de un estudio del FNPS y de las relaciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos estaduais en el área de seguridad pública en Brasil.

Palabras Clave: Federalismo, Policía, Seguridad pública, Cooperación Intergubernamental, Brasil.

Abstract

Intergovernmental relations and public safety: an analysis of the National Fund for Public Safety

The creation of the National Fund for Public Safety (NFPS) was an important step toward the improvement of intergovernmental cooperation in the area of public security. Despite this important incentive, federal government has been reluctant to assume a more relevant role in the strategic coordination and planning of public safety policies. This article analyzes police systems and public safety policies in federal states and, then, presents the results of a study of the NFPS and the relations between the federal government and the state governments in the area of public safety in Brazil.

Keywords: Federalism, Police, Public Safety, Intergovernmental Cooperation, Brazil.

Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil

Paula Poncioni

Resumen

Tendencias y desafíos en la formación profesional del policía en Brasil

Este artículo presenta los resultados del estudio sobre las tendencias y los desafíos de la formación profesional del policía para la calificación del trabajo policial en la sociedad brasileña contemporánea. El estudio se fundamenta en investigación bibliográfica y en trabajo de campo. La investigación bibliográfica consistió en el examen de la literatura especializada, nacional e internacional, sobre el papel, las funciones y el lugar que ocupa esta actividad en el Estado y en la sociedad, en diferentes contextos nacionales, enfocando particularmente las prácticas policiales cotidianas. El trabajo de campo fue realizado en las academias de la Policía Civil y de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro, Brasil, durante el período de 1999 a 2005.

Palabras Clave: *Policía, Formación Profesional, Democracia, Río de Janeiro, Brasil.*

Abstract

Trends and challenges for the professional education of police officers in Brazil

This article presents the results of a study on the trends and challenges of the professional education of police officers for the qualification of the police work in the contemporary Brazilian society. The study is based on bibliographical research and field research. The bibliographical research examined the specialized literature, national and international, on the role, functions and place of the police officer's professional activity in the state and society, in different national contexts, focusing particularly on daily police practices. The field work was carried out in the academies of the civilian police and the military police in the state of Rio de Janeiro, Brazil, during the period from 1999 to 2005.

Keywords: *Police, Professional Education, Democracy, Rio de Janeiro, Brazil.*

Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil

Marcos Rolim

Resumen

Caminos para la innovación en la seguridad pública en Brasil

Pese a la grave situación de la seguridad pública en Brasil, el País mantiene un modelo de policía ineficiente, violento y corrupto, así como una política criminal esencialmente represiva, que ha producido elevados índices de encarcelamiento y más violencia. Las principales innovaciones en experiencias de reforma de las policías en varios países del mundo y los nuevos abordajes y estrategias en seguridad pública de las tres últimas décadas aún no se difundieron en Brasil. Este texto evalúa la reacción conservadora a las ideas de cambio y de reforma de la política de seguridad pública en Brasil y propone dos abordajes innovadores para una política capaz de prevenir el crimen y la violencia.

Palabras Clave: Política de Seguridad Pública, Innovación, Situación de Riesgo, Prevención del Crimen y de la Violencia.

Abstract

The paths for innovation in the field of public safety in Brazil

Despite the serious public safety situation in Brazil, the country maintains an inefficient, violent and corrupt police model and an essentially repressive criminal policy which has produced high levels of incarceration and more violence. The main innovations in police reform experiences abroad and the new approaches and strategies on public safety during the last three decades are not yet disseminated in Brazil. This text discusses the conservative reaction to the idea of change and reform of public safety policy in Brazil and suggests two innovative approaches for a policy capable of preventing crime and violence.

Keywords: Public Safety Policy, Innovation, Risk Situation, Prevention of Crime and Violence.

Forças armadas e policiamento

Jacqueline de Oliveira Muniz e Domício Proença Júnior

Resumen

Fuerzas armadas y actividad policial

Este ensayo tiene como foco dos cuestiones sobre el uso de las Fuerzas Armadas en la actividad policial: “¿Las Fuerzas Armadas deben ser usadas en la seguridad pública? y “¿Cuáles son las consecuencias de ese uso?”. A éstas se agrega aun una tercera cuestión —“¿Y entonces?”—, que permite la consideración del uso interno de las Fuerzas Armadas y del uso externo de las policías, de la duplicación de las capacitaciones militares y policiales, de poner a disposición todos los recursos necesarios a las policías para prescindir de las Fuerzas Armadas y de la normalización de su actividad policial. El ensayo tiene como cuestión central el mandato policial y sus implicaciones en términos conceptuales, políticos, legales y organizacionales.

Palabras Clave: Seguridad Pública, Fuerzas Armadas, Policía, Brasil.

Abstract

Armed forces and policing

This essay answers two questions on the use of the military in policing: “Should the military be employed in policing?” and “What are the consequences of such employment?”. To these, we add a third question, “And then what?”, which allows the consideration of the domestic use of the military and the use of the police abroad, the duplication of military and police capabilities, the provision of police resources that would obviate the use of the military in policing, and the normative requirements for the use of the Brazilian military in policing. The article identifies as central the question of the police mandate and its theoretical, political, legal and organizational implications.

Keywords: Public Safety, Armed Forces, Police, Brazil.

A política carcerária e a segurança pública

Paulo Sette Câmara

Resumo

Resumen

La política carcelaria y la seguridad pública

El artículo analiza la crisis del sistema penitenciario, sus causas y consecuencias para la seguridad pública, y también apunta una serie de acciones dirigidas a perfeccionar la gestión, reduciendo los costos y aumentando los beneficios para el sistema penitenciario, los presos y egresos, y para la sociedad.

Palabras Clave: Sistema Penitenciario, Seguridad Pública, Políticas públicas, Brasil.

Abstract

Penal policies and public safety

The article analyzes the crisis of the penitentiary system in Brazil, its causes and consequences for public safety, indicating a series of actions to improve the system management, reducing costs and increasing benefits for the system, the inmates and outcoming prisoners, and the society.

Keywords: Penitentiary System, Public Safety, Public Policies, Brazil

De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo

Fenando Salla

Resumen

De Montoro a Lembo: las políticas penitenciarias en San Pablo

El artículo describe los eventos que produjeron inestabilidad en el sistema penitenciario en el Estado de San Pablo desde el gobierno Franco Montoro (1982-1986) hasta el gobierno de Geraldo Alckmin y Cláudio Lembo (2002-2006), analizando la dirección, más conservadora o más democrática, de las principales políticas y acciones gubernamentales en esa área.

Palabras Clave: Sistema Penitenciario, Prisiones, Rebeliones, Seguridad Pública, Derechos Humanos, Políticas Públicas, San Pablo, Brasil.

Abstract

From Montoro to Lembo: a history of penal policies in Sao Paulo

The article describes the events that produced instability in the penitentiary system in the State of São Paulo since the Franco Montoro Administration (1982-1986) to the Geraldo Alckmin and Cláudio Lembo Administration (2002-2006), analyzing the direction, more conservative or more democratic, of the main government policies and actions in this area.

Keywords: Penitentiary System, Prisons, Rebellions, Public Safety, Human Rights, Public Policies, São Paulo, Brazil.

Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos

Renato Perrenoud

Resumo

Resumen

Políticas municipales de seguridad: a experiencia de Santos

El artículo analiza la participación del municipio en el sistema de seguridad pública de Brasil, teniendo como foco la experiencia de la ciudad de Santos, cuya Secretaría Municipal de Seguridad desenvuelve un plan de seguridad para la ciudad. El autor argumenta que las acciones municipales son importantes para la mejora de la seguridad pública, pero que la consolidación y el fortalecimiento de la participación de los municipios en el sistema de seguridad pública depende de la reglamentación legal y de la destinación de recursos federales, estatales y municipales para el sector.

Palabras Clave: *Actividad Policial, Seguridad, Municipio, Santos, Brasil.*

Abstract

Local public safety policies: the experience of the city of Santos

This article analyzes the participation of the municipality in the public safety system in Brazil, focusing on the experience of the city of Santos, Sao Paulo, which has a municipal secretary of public safety and develops a municipal plan for public security. The author argues that municipal actions are important for improving public safety, but the consolidation and strengthening of the participation of the municipalities in the public safety system depends on the definition of legal rules and the destination of federal, state and municipal resources for the sector.

Keywords: *Policing, Safety, Municipality, Santos, Brazil.*

Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros

Carolina de Mattos Ricardo e Haydee G. C. Caruso

Resumen

Seguridad pública: un desafío para los municipios brasileños

El presente artículo tiene la finalidad de discutir el papel del municipio en la seguridad pública, comprendiendo sus límites, desafíos y avances. Por eso, el artículo busca presentar un panorama general sobre la relación entre el municipio y la seguridad pública en los últimos años; discutir el papel de las guardias municipales en la prevención de la violencia; presentar la metodología de actuación municipal en la seguridad pública; y analizar brevemente algunas experiencias municipales vividas en Brasil, puntualizando algunas lecciones aprendidas.

Palabras Clave: *Prevención de la Violencia, Políticas Públicas, Seguridad Pública, Municipio, Brasil.*

Abstract

Public Safety: a challenge for Brazilian municipalities

This article aims to discuss how municipal governments can contribute to public security, understanding its limits, challenges and advances. This article presents a general view about the relationship between municipal governments and public security in Brazil in recent years; discusses municipal guards and violence prevention; presents local crime prevention methodology; and analyses some experiences in municipal policies on crime prevention in Brazil.

Keywords: *Violence Prevention, Public Policy, Public Safety, Municipality, Brazil*

Revista Brasileira de Segurança Pública

Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública deverão ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local.
- 2** Os trabalhos poderão ser enviados por email, para o endereço rsdlima@forumseguranca.org.br, ou por Correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 3** Os trabalhos deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 4** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 5** Os artigos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados.
- 7** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;
- 8** Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve Resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;
- 9** Deverão ser destacadas as palavras-chaves (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Vide exemplo:

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Violência, Polícias;
- 10** Os artigos deverão ser precedidos por uma página onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor (ou autores), endereço, telefone, fax, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida. Recomenda-se que o título seja sintético.
- 11** Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu

trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

12 A inclusão de quadros ou tabelas e as referências bibliográficas deverão seguir as seguintes orientações:

a Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma — (Autor, data) ou (Autor, data, página).

c Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

d A bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética.

critérios bibliográficos

Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / “título do capítulo entre aspas” /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA