

---

**SEGURANÇA CIDADÃ E  
POLÍCIA NA DEMOCRACIA**

GUSTAVO PALMIERI

EMMA PHILLIPS E JENNIFER TRONE

CLÁUDIO CHAVES BEATO FILHO E  
ROBSON SÁVIO REIS SOUZA

PAULO MESQUITA NETO E  
CAROLINA DE MATTOS RICARDO

THOMAS FELTES

MARIA TERESA SADEK E  
ROGERIO BASTOS ARANTES

---

## SEGURANÇA CIDADÃ E POLÍCIA NA DEMOCRACIA

*Editor responsável*  
Wilhelm Hofmeister

*Conselho editorial*

Antônio Octávio Cintra    Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Fernando Limongi        Maria Tereza Aina Sadek  
Fernando Luiz Abrucio    Patrícia Luiza Kegel  
José Mário Brasiliense Carneiro    Paulo Gilberto F. Vizentini  
Lúcia Avelar            Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Marcus André Melo        Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Coordenação editorial*  
Cristiane Duarte Dalto Santos

*Revisão*  
Gustavo Adolfo Pedrosa Dalto Santos  
Cristiane Duarte Dalto Santos

*Tradução*  
Pedro Maia Soares (p. 29 a 50)  
Rolando Körber (p. 109 a 128)

*Capa*  
Isabel Carballo

*Diagramação*  
Matiz Designers

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer IV (2003), nº 3  
*Segurança cidadã e polícia na democracia*  
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2003.  
ISBN: 85-7504-041-3

---

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 3º andar  
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

---

## Índice

---

OS AUTORES .....	7
APRESENTAÇÃO .....	9
POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS PARA A SEGURANÇA CIDADÃ .....	II
<i>Gustavo Palmieri</i>	
O ESTABELECIMENTO DE CONFIANÇA NA POLÍTICA POR MEIO DO CONTROLE CIVIL .....	29
<i>Emma Phillips e Jennifer Trone</i>	
CONTROLE DE HOMICÍDIOS: A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE .....	51
<i>Cláudio Chaves Beato Filho e Robson Sávio Reis Souza</i>	
O FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA E A AMPLIAÇÃO DO DEBATE SOBRE A VIOLÊNCIA EM SÃO PAULO .....	75
<i>Paulo Mesquita Neto e Carolina de Mattos Ricardo</i>	
O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA ALEMANHA: TREINAMENTO E INSTRUÇÃO .....	109
<i>Thomas Feltes</i>	

DELEGADOS DE POLÍCIA: QUEM SÃO E O QUE PENSAM . . . . . 129

*Maria Teresa Sadek e Rogerio Bastos Arantes*

DOCUMENTO: CARTA DO RIO DE JANEIRO . . . . . 151

(CONCLUSÕES DO CONGRESSO VIOLÊNCIA FRENTE E VERSO)

---

## Os autores

---

**Gustavo Palmieri** é responsável pelo Programa de Violência Institucional e Segurança Cidadã do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS).

**Emma Phillips** é analista de programas do Vera Institute of Justice e **Jennifer Trone** é redatora e editora sênior do Departamento de Comunicação do Vera Institute of Justice.

**Cláudio Chaves Beato Filho** é professor doutor do Departamento de Sociologia – FAFICH/UFMG e coordenador geral do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP) e **Robson Sávio Reis Souza** é especialista em Segurança Pública (UFMG) e assessor de comunicação do CRISP.

**Paulo Mesquita Neto** é doutor em Ciência Política pela Universidade de Columbia, pesquisador sênior do Núcleo de Estudos da Violência – USP e secretário-executivo do Instituto São Paulo Contra a Violência. **Carolina de Mattos Ricardo** é advogada, cientista social formada da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP e assessora de projetos do Instituto São Paulo Contra a Violência.

**Thomas Feltes** é reitor da Universidade de Ciências Policiais de Villingen-Schwenningen.

**Maria Teresa Sadek** é professora doutora da USP é pesquisadora sênior do Instituto de Desenvolvimento de São Paulo (IDESP) e **Rogério Bastos Arantes** é professor doutor da PUC-SP e pesquisador sênior do IDESP.

---

## Apresentação

---

Dentre as questões que desafiam o Estado e a sociedade brasileiros nos últimos anos, poucas podem ser consideradas mais urgentes e graves do que a segurança pública. A violência e a criminalidade em geral têm se tornado, principalmente nos entornos das grandes capitais brasileiras, uma preocupação constante dos cidadãos que vêem seu direito de ir e vir e, em última análise, o direito à vida, ameaçado.

As causas e condicionamentos da violência e de sua constituição em uma modalidade de relação social que toma o lugar de instituições sociais de mediação de interesses e conflitos – um exemplo das quais é o próprio Estado – são amplamente anunciadas e estudadas. Pobreza, ausência de políticas públicas de atendimento às populações mais desfavorecidas e de instâncias de aprendizagem de uma cultura de paz se aliam à força do tráfico internacional de entorpecentes e armas, numa combinação explosiva.

Entretanto, tão mais grave resulta essa mistura se a ela se adiciona, como fator agravante, algo que deveria ser parte da solução: a inadequação das ações policiais que ou não se encontram preparadas para enfrentar a gravidade dos problemas ou passam mesmo, por dinâmica própria, a aumentar o índice de violência e desrespeito aos direitos humanos nesse campo social específico.

Diante desse dilema, este número dos Cadernos Adenauer procura contribuir para a discussão social através da exposição de alguns aspectos da instituição policial. Mais ainda, é o objetivo dos

artigos aqui reunidos indicar alguns caminhos em construção, ou já percorridos, em direção a uma política de polícia democrática, que possa prover o serviço de uma segurança pública qualificada pelo adjetivo *cidadã*. Os autores que escrevem os artigos refletem a preocupação com que a polícia não seja apenas força coercitiva, mas parte de um sistema em que a função coercitiva seja enquadrada nos limites do Estado de direito. Aquela, além disso, deve ser complementada e enriquecida pelo concurso de vários atores sociais, sejam eles as diversas instâncias de controle social, poderes públicos municipais em cooperação regional ou a própria comunidade local.

A diversidade de iniciativas aqui sugerida, por fim, depõe contra soluções únicas, definitivas, e mostra que o processo de desenvolvimento de uma polícia integrada à democracia e ao Estado de direito tem várias vias, envolve diversos atores e será objeto de constante debate, ao qual a presente publicação pretende fornecer alguns subsídios.

WILHELM HOFMEISTER

---

## Políticas democráticas para a segurança cidadã<sup>1</sup>

---

GUSTAVO PALMIERI

### 1. A responsabilidade política de compreender a complexidade

A questão da segurança cidadã emerge na opinião pública como tema de preocupação. Isso se reflete na aparição da questão nas propostas programáticas e discursos dos candidatos das campanhas estaduais e municipais.

Na medida em que a segurança cidadã envolve problemas básicos da relação entre a sociedade e o Estado – e também dos laços entre cidadãos –, é fundamental propor um ponto de vista para

- 
1. Este trabalho é resultado do debate promovido pelo Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS) entre pesquisadores acadêmicos e membros de organizações não governamentais com o fim de produzir insumos para uma agenda democrática do governo da segurança na Argentina. Participaram das discussões – realizadas em fevereiro e março de 2003 – Víctor Abramovich (diretor executivo do CELS), Gustavo Palmieri (responsável pelo Programa de Violência Institucional e Segurança Cidadã do CELS), Enrique Font (Docente Pesquisador do Centro de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos, Faculdade de Direito, Universidade Nacional de Rosario), Roberto Saba (Associação pelos Direitos Cívicos), Alberto Föhrig (Universidade de San Andrés) e Gabriel Puricelli (Grupo Reconstrução). A coordenação do debate e a redação das conclusões estiveram a cargo de Hernán Charosky (Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Buenos Aires).

pensar e descrever esses problemas em toda a sua complexidade. Isso implica questionar algumas descrições que, por simplificá-los, não põem em risco somente a segurança pessoal, mas também outros direitos dos cidadãos. Somente uma compreensão no marco dessa complexidade pode dar conta de todos os direitos que estão em jogo, sem reduzi-los a uma dimensão meramente defensiva. Somente um novo enfoque do tema, que ainda está por se construir, permitirá encarar um governo *democrático* da segurança.

Encarregar-se desse assunto de modo responsável significa dar-lhe sua real dimensão, resolvê-lo em um contexto de respeito pelos direitos cidadãos, e não considerá-lo uma mera redução de certa classe de riscos. De fato, a negação das múltiplas facetas do problema conduz a uma restrição no reconhecimento de direitos.

É necessário refletir sobre essa questão porque ela se situa na relação entre a sociedade e o Estado. Ao abordar o controle da violência ilegítima e o uso da violência legítima, incide sobre os direitos dos cidadãos frente ao Estado. E uma vez que também afeta a relação dos cidadãos entre si, deve ser considerada em termos de convivência e de características dos laços de solidariedade.

Abarcar essa complexidade requer, então, pensar *mais aquém e mais além* da mera resposta ao fato delituoso (resposta que *também* deve ser pensada). Mais aquém, porque existe um contexto em que emerge o fato delituoso, que inclui as características da convivência social e a relação dos cidadãos com as instituições e, em particular, com as forças de segurança. Mais além, porque tanto o infrator como a vítima são parte de um dispositivo que os ultrapassa e que abarca os modos como os cidadãos desenvolvem seus vínculos e resolvem seus conflitos.

## 2. A segurança cidadã reduzida à ordem nas ruas

No debate político e no dos meios de comunicação, percebe-se uma descrição simplificada do problema da segurança e, em consequência, de suas soluções.

As propostas podem ser divididas esquematicamente em três versões. De um lado, aquelas que têm como objetivo o reforço da ordem nas ruas e omitem os direitos e garantias constitucionais. De outro, as que também priorizam a “ordem pública”, mas incluem as restrições legais a este objetivo, embora com um conceito estreito dos direitos cidadãos. Finalmente, existem versões progressistas, com uma noção mais ampla dos direitos cidadãos, nas quais a questão da “ordem” não se impõe sobre os valores democráticos, mas que, ou carecem de propostas específicas de segurança cidadã, ou as limitam exclusivamente ao controle político das forças de segurança.

### 2.1 A ordem nas ruas como único objetivo

As respostas que propugnam a ordem nas ruas como único objetivo não somente tendem à restrição de direitos cidadãos, como – ao simplificar a complexidade da questão – são ineficazes e até irresponsáveis, uma vez que “iludem” os cidadãos com respostas fáceis e rápidas que, em realidade, somente podem provocar mais violência, riscos e insegurança.

Constituem o exemplo mais extremo deste tipo de conceitualização aquelas posturas que descrevem a situação atual como um estado *de exceção*, que se articulam com a gramática da *guerra* contra o caos, contra a proliferação inédita de riscos e contra determinados indivíduos – identificados confusamente como “a delinqüência” – que devem ser controlados por uma autoridade eficaz. Nessa concepção, o crescimento dos delitos implica um excesso de carga para os dispositivos de segurança existentes e somente poderia ser processado através de uma ampliação da capacidade operativa desses dispositivos para dar respostas.

Ao conceito de exceção corresponde o de *normalidade*, entendida como uma ordem resultante de um controle fático. Nesse contexto, aparecem propostas como a inclusão das Forças Armadas no esquema de segurança interna, o uso das forças de segurança nacio-

nais no território dos estados, a ampliação das faculdades policiais para interrogar suspeitos e a ênfase na perseguição penal dos menores de idade.

## 2.2 *Ordem com leis, mas sem direitos*

Existem propostas similares à descrita, mas que incluem outras variáveis que lhes dão maior amplitude. Nesses casos, agrega-se um dado ao diagnóstico: não se trata somente do aumento da violência nos fatos, mas também da decadência do império da lei. O descontrole dos riscos não seria assim um mero problema de fato, ao que se poderia responder de igual maneira com a imposição de uma autoridade nos fatos, mas o que está em jogo é a reconstrução do império da lei.

De qualquer modo, nessa perspectiva, a lei tem como correlato a ordem nas ruas, mas não os direitos dos cidadãos. Trata-se de um Estado de direito sem direitos. Ou mais precisamente: o único direito que se reconhece é o *direito à não interferência* sobre a vida dos indivíduos. Repelem-se dois tipos de interferência sobre a vida individual: a da violência delituosa e a da violência institucional. É por isso que essas propostas defendem o fortalecimento das faculdades das forças de segurança – com evocações de imagens do controle da rua – e também impulsionam o controle administrativo e político da violência estatal.

O que está no centro em ambos os casos é o controle fático da rua, e as medidas tendem, mais do que resolver eficazmente o problema, a evocar uma imagem da paz como ordem imposta. Na segunda variável dessa equação, no entanto, além de uma restrição, encontramos uma ampliação. Ela consiste no reconhecimento do direito cidadão à não interferência da violência delituosa nem estatal, direito que tenta ser protegido tanto com o aumento de instrumentos à disposição das forças de segurança como com a proposta de controles sobre essas forças. A restrição, contudo, provém da mesma definição de direitos, que não é ca-

paz de dar conta de um conceito de cidadania que supere essa noção puramente individual, separada de toda concepção social do problema.

## 2.3 *Mais além do testemunho: as promessas pendentes do progressismo*

Entre os discursos políticos também podem ser encontradas outras versões, que se referem ao problema da segurança de um modo mais complexo, ao menos em sua enunciação. Nelas se descreve a questão como parte de um contexto de violência generalizada, que inclui a violência delituosa, mas também a violência institucional, a violência doméstica e os efeitos da exclusão socioeconômica. Menciona-se a decadência do império da lei, mas ao esboçar uma definição mais ampla do problema, surge uma noção mais ampla de cidadania.

Entretanto, o avanço conceitual não traz consigo propostas de objetivos nem de medidas coerentes com essa análise diferencial. Embora se intensifiquem as idéias de controle político das forças de segurança e de restrição da violência institucional, continua o protagonismo das medidas de reengenharia do poder punitivo e das capacidades de investigação do fato delituoso. Embora no diagnóstico apareçam dimensões novas, no momento de aproximar-se da implementação, mantém-se o eixo na detecção e na resposta ao fato delituoso (mesmo quando em sua definição mais ampla se inclui neste conjunto, também, a violência institucional).

Esses discursos costumam vir acompanhados de conceitos e de propostas que são claras em outros campos, como o da economia e o das políticas sociais. Nessas áreas, há medidas concretas pensadas do ponto de vista dos direitos. No entanto, a aptidão ainda não chegou ao campo da segurança cidadã, cujas proposições não constituem dispositivos de direitos que se adaptem ao discurso, como ocorre nos outros casos.

Um elemento comum a todas as visões mencionadas é que *o momento de resposta ao fato delituoso continua ocupando o lugar central das medidas concretas*. As variantes que se limitam a propor modos de uso da força (mais intenso ou mais regulado) permanecem em uma lógica de gerenciamento do poder coercitivo e, portanto, se restringem a uma única dimensão do delito e dos direitos. Somente nesse contexto de simplificação pode ter sentido a discussão maniqueísta entre “mão firme” e “garantismo”, tal como costumam colocar os defensores da intensificação do uso da força. Somente reduzindo a demanda cidadã a uma demanda de ordem fática pode-se sustentar tal dicotomia.

Muito ao contrário, o que tentamos propor aqui é que a segurança dos cidadãos é, em si mesma, uma questão que inclui suas garantias, e não um limite a elas. E que as garantias cidadãs não remetem somente aos direitos individuais, mas também à dimensão social da cidadania.

### **3. Delineamentos para um governo democrático da segurança**

#### *3.1 Enfocar o problema, uma responsabilidade política*

É necessário mudar o ponto de vista para descrever a questão da segurança cidadã, e recusar a gramática com a qual foi narrada. Uma recomposição do império da lei como primazia dos direitos cidadãos requer que se assuma a complexidade do problema da violência e a pluralidade de dimensões do conceito de cidadania e dos mecanismos para sua concretização efetiva.

Uma visão do problema da violência delituosa e institucional do ponto de vista dos direitos exige o reconhecimento de que elas envolvem não apenas o direito dos cidadãos à não interferência, como também afetam questões básicas da convivência social e da confiança da sociedade no Estado e em cada uma de suas agências. É preciso também que os objetivos e as propostas sejam consistentes

com essa descrição e não a restrinjam a uma mera declaração de princípios.

Não será ocioso considerar o processo que levou nossa sociedade a fazer desses temas um assunto de preocupação central. O fato não deve aparecer como natural ou auto-evidente. O protagonismo da segurança cidadã, hoje tomado como lógico, é o fruto de um processo pelo que a violência se instalou como risco a ser levado em conta. A oportunidade que tem esta sociedade, ao contrário de outras, é que ainda existe a lembrança de uma situação distinta, que a produção de antagonismos sociais em termos de “lei contra delito” ainda não está cristalizada.

Isso significa, também, que um ponto de vista consistente com uma noção ampla do problema deve dar conta do processo anterior ao aumento da violência em geral e do delito em particular, e da maneira diferencial em que ambos afetam distintos grupos sociais. Não implica somente considerar as condições de exclusão econômica, social e cultural, a tendência à não integração – que contribui para centrar a atenção nos setores pobres e empobrecidos e fomenta sua estigmatização. Implica, além disso, dar conta das características da interação social e dos vínculos entre cidadãos e instituições.

Tal pensamento obrigará a levar para as propostas a complexidade assumida na descrição de problemas e no conceito de cidadania envolvido. Assim, será necessário dar um lugar central às políticas sociais e às políticas institucionais.

#### *3.2 Políticas sociais e de reconstrução dos laços de cidadania*

A referência a essas políticas não deve ser entendida como exclusivamente dirigida às políticas de inclusão material e de bem-estar. Estão envolvidas também as políticas que tendem a intervir sobre os modos da convivência e a proporcionar recursos para o melhoramento da qualidade do vínculo social (como, por exemplo, as políticas tendentes a uma resolução alternativa e pacífica daqueles

conflitos que habitualmente encontram soluções autoritárias e violentas – violência entre cidadãos ou requerimento de intervenção da violência estatal).<sup>2</sup>

É importante também a ampliação do papel da escola como referente social e cultural em bairros onde as alternativas de recreação são nulas ou escassas, e os índices de violência juvenil altos.<sup>3</sup>

---

2. Segundo pesquisas recentes, a implementação de mecanismos participativos e autogeridos de resolução de conflitos em bairros com altos índices de violência é um mecanismo eficaz tanto para abordar os mesmos de maneira democrática e pacífica como também para promover a reconstrução de vínculos sociais que a exclusão econômica e social deterioraram. A experiência piloto dos Foros de Convivência – desenvolvidos no marco do Projeto Comunidades Justas e Seguras (Universidade de Rosário e Universidade de Toronto) –, constituídos em bairros de extrema pobreza da cidade de Rosário, proporciona um exemplo nesse sentido. Os Foros de Convivência, ao dar um modelo adequadamente monitorado de abordagem de conflitos interpessoais e das condições genéricas que os produzem a populações excluídas do acesso a este tipo de alternativa, evitam a criminalização de conflitos, reduzem a intervenção das forças de segurança e a violência institucional exercida sobre a população e restituem capacidades de autogoverno. Deste modo, promovem-se culturas e se estabelecem vias de sustentação da convivência distintas das que produzem e sustentam a interação entre as forças de segurança e os setores sociais estigmatizados através do uso da força (FONT, WOOD e SHEARING, 2002, WOOD e FONT, 2003).

Ao contrário, a recente decisão de envolver os juízes de paz nos procedimentos penais na província de Buenos Aires implica a sobrevalorização da capacidade do poder punitivo para solucionar o problema da segurança cidadã e o menosprezo dos canais de resolução de conflitos como ferramenta útil para a convivência social.

3. A função da escola em contextos de altos índices de criminalidade e violência é um tema novo e polêmico ao mesmo tempo. Por um lado, nas cidades brasileiras de Salvador, Recife e Olinda, a aplicação do programa “Escolas Abertas” criado pela UNESCO, mediante o qual as escolas permanecem abertas nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades recreativas e culturais para crianças e jovens, teve um efeito positivo na redução de fatos violentos vinculados aos setores juvenis, particularmente no que diz respeito a vandalismo, brigas de gangues, uso de armas e inclusive roubos (A Nação, 25-3-03). No entanto, especialistas em educação apontaram para o risco de que a sobrevalorização da escola em termos de uma *(continua)*

O modo de enfocar a questão do protesto social, representado amplamente pelos piquetes e bloqueios de ruas e estradas, é outra área onde se põe em jogo a relação entre cidadãos e Estado. A precarização e a redução do mundo do trabalho destruíram, simultaneamente, os meios de sobrevivência e as instâncias de inclusão simbólica e institucional da maior parte da população. O surgimento de agrupações piqueteiras se vincula a ambos os problemas. Por um lado, encarnam meios de obtenção de recursos vitais para aqueles que ficaram excluídos do mercado. Por outro, são equivalentes funcionais daquelas instâncias de mediação institucional que se deterioraram, como os sindicatos.

As visões meramente reativas sobre este fenômeno se preocupam apenas com a manutenção da “ordem” e respondem com subsídios à demanda social, uma vez que o conflito já está na rua. Ao contrário, uma visão pró-ativa e verdadeiramente universalista do problema, que valorize o caráter institucional do protesto e o caráter de cidadãos dos que demandam, permitiria antecipar-se ao conflito com a satisfação dos direitos sociais vulnerados.

### 3.3 Controle da violência

É necessário também repensar as condições em que as forças de segurança se inserem na sociedade. Isso significa assumir que *a violência institucional faz parte do contexto de violência que se tenta controlar democraticamente*. Seu evidente aumento nos últimos tempos não tem justificação em proporção ao aumento da violência delituosa. A violência institucional é em si mesma um risco para a vida

---

*(continuação)* política de controle do risco social desvalorize o papel transformador e progressista da educação para limitar sua função a meramente assistencial e de albergue (Guillermina Tiramonti em Clarín, 26-5-03). Indiscutivelmente, essas advertências merecem ser levadas em conta, ao mesmo tempo em que é necessário reparar em todas as ferramentas de integração que possam, em princípio, colaborar na reconstrução dos laços sociais que se encontram em estado terminal ou que já desapareceram.

e a integridade dos cidadãos.<sup>4</sup> Existem propostas que se referem a controles administrativos, políticos e cidadãos. Eles são necessários, como também o são as idéias orientadas para a desmilitarização das polícias. Mas é preciso pôr em questão também os incentivos institucionais a essa violência, tais como a obrigação dos agentes de portar arma e de intervir quando estão fora de serviço.<sup>5</sup> E, em consequência, desincentivar as estruturas de corrupção e sua auto-

4. O progressivo aumento de pessoas mortas em enfrentamentos (policiais, civis envolvidos em delitos e civis alheios ao delito) é um índice alarmante de como a violência usada como principal instrumento de redução do risco delituoso resulta em fator de potenciação dos riscos de vida das pessoas. Entre 1996 e 2002, morreram neste tipo de fato, na cidade de Buenos Aires e na Grande Buenos Aires (GBA), 1846 pessoas (329 somente em 2002). Para compreender a incidência dos enfrentamentos na situação geral de risco para a vida de cidadãos policiais e civis é necessário determinar a cifra de pessoas mortas nesse tipo de situação em relação com a totalidade dos homicídios dolosos.

Assim, na cidade de Buenos Aires, em 2002, um em cada três mortos em homicídios dolosos foi assassinado em um enfrentamento. Essa proporção, que por si mesma mostra como o uso da violência por parte das forças de segurança influi no risco para a vida de civis e policiais, é ainda mais alarmante se a comparamos com cidades de outros países. Ao cotejar a proporção de mortos em enfrentamentos policiais em relação com a totalidade de homicídios dolosos durante 1998, vemos que em São Paulo os mortos em enfrentamentos constituíram 5,8% dos homicídios dolosos, enquanto que em Buenos Aires foram 26,3% (ver CELS, 2001). O uso indiscriminado da violência em situações de delito não somente se demonstra ineficaz para combater os riscos de vida, como os aumenta. A uma revisão geral das políticas de segurança neste aspecto deveria acrescentar-se também uma revisão de questões específicas que contribuem para esse fenômeno, como, por exemplo, a normativa vigente em diversas forças de segurança que obrigam seus agentes a portar armas e a usá-las em situações de delito estando fora de serviço (ver Nota 5).

5. Dos 420 agentes da Polícia Federal Argentina e da Polícia da Província de Buenos Aires mortos em enfrentamentos entre 1996 e 2002, na cidade de Buenos Aires e na GBA, 72% se encontrava fora de serviço naquele momento – isto é: de folga do serviço, aposentados e aposentados que atuavam como guardas privados (dados de Fatos de Violência CELS). No mesmo período, do total de civis mortos em enfrentamentos em que participaram membros dessas forças (1465), 43% morreram em situações em que os policiais estavam fora de serviço (dados de Fatos de Violência CELS).

nomia. Para consegui-lo, é preciso não somente garantir um controle político das forças de segurança que aumente sua transparência, como também eliminar as barreiras impostas à circulação da informação, próprias dessas estruturas militarizadas.<sup>6</sup> Além disso, é necessário levar em conta os direitos econômicos e sociais dos agentes dessas forças. A carência de direitos desvaloriza a noção que eles têm sobre os direitos cidadãos em geral. Tê-los, ao contrário, a revaloriza.

### *3.4 Consistência e cooperação no desenho de políticas públicas: uma condição para a eficácia e o respeito dos direitos*

Uma política de segurança eficiente, democrática e baseada nos direitos cidadãos também deve explorar as capacidades institucionais e a consistência entre os níveis de governo nacional, estadual e municipal. Isso significa abandonar a idéia de que os líderes individuais em algum desses níveis, por si mesmos e por sua própria autoridade, resolverão os problemas. Ao contrário, a situação exige detectar e fomentar as especificidades de cada nível, como também reconhecer as inconsistências.

Como exemplo, é surpreendente notar que, enquanto os programas eleitorais de diversas campanhas políticas incluem propos-

6. Existem normas disciplinares nas forças de segurança que desincentivam a denúncia por parte de seus agentes das ilegalidades cometidas por outros membros. Essas normas tendem a um controle férreo sobre a informação institucional e restringem a transparência de seu funcionamento. Sirvam de exemplos alguns relativos à Polícia Federal, tal como o decreto 1866/83, que estabelece que, se um agente quer realizar uma denúncia por fatos relativos ao serviço, deve fazê-lo perante seu superior hierárquico e, se não seguir estas instâncias, deve ser punido (arts. 343 e 537). O art. 643 impede que quem comprove a realização de um fato delituoso no marco da instituição o informe diretamente à Justiça e o obriga a recorrer previamente a instâncias internas para que estas chamem a intervenção da Justiça. É relevante aqui a consideração do anteprojeto de lei de proteção de denunciantes e testemunhas de fatos de corrupção, que neste momento elabora a Oficina Anticorrupção.

tas abstratas de controle de armas, uma decisão administrativa recente relaxou os requisitos para obtê-las em todo o território argentino.<sup>7</sup>

O reconhecimento da especificidade das políticas locais, por seu lado, permitirá pensar melhores dispositivos de aumento da qualidade do vínculo social, tais como os já mencionados exemplos referidos à resolução autogerida de conflitos (ver Nota 2) e à presença das instituições educativas mais além de seus marcos tradicionais.<sup>8</sup>

- 
7. É indicativo da necessidade de consistência das políticas de segurança o ocorrido no Registro Nacional de Armas (RENAR) em 2003. O então diretor desse registro tornou sem efeito a Resolução 187/02, que estabelecia o reconhecimento de um correto estado de saúde psicofísico e de idoneidade por parte do requerente da permissão para ter armas, por considerar que era muito gravoso para os solicitantes. Este relaxamento das condições de obtenção é injustificadamente favorável aos interesses dos que comerciam armas e arriscado para seu controle. Posteriormente, um parlamentar da oposição solicitou ao Poder Executivo que restabelecesse esse requisito, embora, segundo a informação disponível, isso ainda não tenha ocorrido. O sintomático do fato é que, enquanto as autoridades nacionais, provinciais e municipais se achavam em permanente estado de emergência em relação ao aumento de riscos para a vida e a propriedade dos cidadãos, uma mera decisão administrativa de um diretor nacional facilitava a venda, posse e porte de armas e suavizava as condições para os portadores de permissões.
  8. A articulação das instâncias de governo local com as provinciais e nacionais se tornou ainda mais imperativa diante das recentes manifestações exigindo garantias de segurança para a população. É necessário registrar que, em vários casos, a percepção social inicial sobre as causas da “insegurança” não somente tinha um caráter de antagonismo (“cidadãos de bem” contra “delinqüentes”) como também se revelou errada quanto ao que havia realmente ocorrido e quais eram os responsáveis. Além disso, porém, evidenciou quão disseminada é a concepção (mais além de sua variabilidade em termos de certeza) com relação à participação policial no gerenciamento de certos delitos, a convivência judicial com essas práticas e o aproveitamento político e institucional dos benefícios gerados por estas redes. São os prefeitos que enfrentam estas situações, sem contar com faculdades que lhes permitam canalizar as demandas sociais para as instâncias de governo provincial nem lhes dar respostas com seus próprios meios. Por tal motivo, a imediação da relação do governo local com as inquietudes cidadãs deve ser levada em conta, tanto para a canalização dessas inquietudes para as instâncias de decisão política como para mantê-las dentro de mecanismos e conteúdos democráticos.

É notável que os discursos políticos se refiram a diferentes tipos de propostas sem uma distinção clara de quais são as faculdades e recursos próprios de cada nível de governo – nacional, estadual e municipal. Isso não responde a um mero desconhecimento das especificidades. Constitui antes um sintoma do fato de que, no imaginário extremamente presidencialista, a evocação de um líder que se encarregará do problema em sua totalidade é demasiado atraente. Por essa razão, o conhecimento e a planificação de políticas consistentes com as atribuições de cada nível de governo, e consistentes entre níveis de governo, não é uma mera exigência tecnocrática. Também aponta para desarticular a tentação de soluções irresponsáveis e providencialistas.

### *3.5 Políticas de acesso à Justiça e às instituições: aumento do controle cidadão*

A questão da administração da Justiça também requer uma mudança de perspectiva, na medida em que se queira otimizá-la em função da segurança cidadã. Diversas propostas políticas impulsivam reformas processuais tendentes a melhorar as capacidades de investigação. Isso não é objetável, mas sim o fato de reduzir o problema à fase de detecção e investigação do delito.

É necessário, novamente, assumir uma perspectiva mais ampla, em que a questão dos direitos volte a ligar-se à segurança cidadã. As desigualdades abismais em seu acesso não são apenas um problema de princípios, mas também de eficiência. Uma melhor distribuição de recursos na administração da Justiça deve tender a garantir o direito à igualdade.

As desigualdades relativas à defesa em júízo não constituem somente um problema dos direitos dos imputados. São também um risco para a segurança. A precariedade de recursos dos sistemas de defesa pública – na Justiça nacional e nas estaduais – tende a reforçar a seletividade do sistema penal, pela qual os mais fracos têm altas chances de receber castigos, e aqueles que contam com maiores

recursos – como, por exemplo, a criminalidade organizada – aumentam suas probabilidades de gozar de impunidade.

O mesmo ocorre com as escassas possibilidades de participação dos setores de baixos recursos nas causas penais. Seja como vítimas da violência delituosa ou da violência institucional, a impossibilidade material desses setores de contar com assessoria jurídica e promover querelas reduz suas oportunidades de formular denúncias e tentar perseguir penalmente quem agrediu seus direitos.

Essas desigualdades não somente são sérias em termos de direitos, como têm um impacto importante na estruturação das condições que promovem a violência. Para amplos setores de nosso país, a situação de pobreza se agrava pelo bloqueio dos canais de acesso à Justiça e pelas experiências vivenciais diante da seletividade do sistema penal.

Embora não existam ainda na Argentina pesquisas que dêem conta totalmente do grau em que a situação estrutural (pobreza, níveis de desemprego que duplicam ou triplicam a média nacional etc.) e as experiências individuais de exclusão, injustiça e seletividade contribuem para promover soluções e saídas violentas ou outras formas de criminalidade, afirmar ao menos a existência de tal vinculação não exige complexas constatações empíricas.

Por essas razões, a distribuição de recursos tendente a garantir a defesa pública em juízo e a proteção jurídica das vítimas é um insucesso relevante para uma estratégia responsável de segurança cidadã.<sup>9</sup>

---

9. Existe em Ontário, Canadá, um programa de “clínicas jurídicas” no qual a participação comunitária é um fator fundamental para a determinação de prioridades orçamentárias, que prestam assessoria em diversas classes de problemas judiciais e ajudam na garantia do acesso à Justiça dos setores sociais que, por falta de recursos e/ou pelo poder de seus oponentes judiciais, normalmente carecem de apoio jurídico. A implementação e disseminação de um serviço com essas características contribuiriam para um melhor controle institucional sobre a administração da Justiça, do Ministério Público e das forças de segurança, ao permitir que as pessoas de baixos recursos que foram vítimas de violência delituosa ou de violência institucional participem como querelantes das causas que investigam os fatos que eles sofreram.

O funcionamento eficiente do Poder Judiciário, em geral, também envolve questões centrais da segurança cidadã. O cumprimento dos prazos e a informalização de seqüências relevantes do processo penal não podem ser instrumentos impulsionados somente por aqueles que promovem uma intensificação do poder punitivo, mas devem ser resignificados no contexto de uma política de segurança cidadã baseada em direitos.

#### 4. Complexidade e responsabilidade

A redução do problema a uma única dimensão – a do uso do poder punitivo do Estado – simplifica sem resolver e, ao mesmo tempo, restringe as noções de direitos e de cidadania dos atores envolvidos. Da mesma forma, também estreita o campo do controle, tanto em sua legitimidade como em sua eficácia.

Embora os efeitos da exclusão social e da pauperização tenham chegado a extremos inéditos e afetem a mais da metade da população, na Argentina ainda não se naturalizou a visão de uma sociedade dual, em que os excluídos são objeto de vigilância e os incluídos de proteção. Essa dualidade existe, mas ainda é possível deter a instalação de cercas de arame farpado entre os setores sociais. É necessário impedir que o processo de naturalização se concretize e manter abertas as perguntas que apontam para as múltiplas variáveis do problema.

Na resposta à questão do controle da violência se põe em jogo o tipo de contrato a ser constituído entre a sociedade e o Estado. Essa resposta não pode ser buscada em um único lugar, nem se pode esperar a emanção mágica de soluções de uma única autoridade. Mais cedo ou mais tarde, para as visões restringidas ao uso das forças de segurança, os direitos terminam sendo um obstáculo.

Esta não é a relação que pretendemos entre Estado e a sociedade já que, além de causar violações aos direitos das pessoas, não resolve o problema.

A sociedade deve exigir um pensamento tão amplo sobre a segurança cidadã quanto a noção de direitos que ela escolha. A política deve encontrar a capacidade de realizá-lo.

### Referências bibliográficas

- FONT, Enrique, WOOD, Jennifer, SHEARING, Clifford. *The nodal governance of security: a North-South dialogue*. Julho, 2002. (Mimeo.)
- WOOD, Jennifer, FONT, Enrique. Building peace and reforming policing in Argentina: opportunities and challenges for shantytowns. Trabalho apresentado em *In search of security: an international conference on policing and security*. Law Commission of Canada. Montreal: 19-22 de fevereiro, 2003.
- CELS. *Informe sobre enfrentamentos policiais e segurança cidadã 1996-2001*. Buenos Aires: CELS, 2001.

### Resumo

*Este trabalho é resultado do debate promovido pelo Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS) entre pesquisadores acadêmicos e membros de organizações não governamentais com o fim de produzir insumos para uma agenda democrática do governo da segurança na Argentina.*

*O uso indiscriminado da violência em situações de delito não somente se demonstra ineficaz para combater os riscos de vida, como os aumenta. Já a implementação de mecanismos participativos e autogeridos de resolução de conflitos em bairros com altos índices de violência é um mecanismo eficaz tanto para abordar os mesmos de maneira democrática e pacífica como também para promover a reconstrução de vínculos sociais que a exclusão econômica e social deterioraram.*

*Conclui-se que a redução do problema a uma única dimensão – a do uso do poder punitivo do Estado – simplifica sem resolver e, ao mesmo tempo, restringe as noções de direitos e de cidadania dos atores envolvidos. Da mesma forma, também estreita o campo do controle, tanto em sua legitimidade como em sua eficácia.*

---

# O estabelecimento de confiança na polícia por meio da fiscalização civil<sup>1</sup>

---

EMMA PHILLIPS  
JENNIFER TRONE

## Introdução

Boris Pustinstev, presidente da *Citizens' Watch* de São Petersburgo, descreveu recentemente como é uma idéia totalmente nova para os cidadãos da Rússia ter o direito de saber o que a polícia está fazendo e exigir um comportamento apropriado. “*Estamos no começo de uma longa estrada*”, disse ele, “*porque o público ainda não está pronto para aceitar os policiais como seus servidores e protetores.*” Embora a polícia russa faça esforços para estabelecer a confiança entre ela e os cidadãos – por exemplo, algumas delegacias exibem agora folhetos que descrevem os procedimentos policiais e os direitos dos cidadãos –, o processo é lento.

- 
1. Vera Institute of Justice. Setembro de 2002. © Vera Institute of Justice 2002. Todos os direitos reservados. Desde 1997, o Programa sobre Paz e Justiça Social da Fundação Ford e o Vera Institute of Justice trabalham para promover a colaboração entre as autoridades policiais e as organizações não governamentais de várias partes do mundo que buscam fomentar o policiamento democrático. Este artigo é um dos vários produtos deste projeto em andamento.

Boris Pustinstev fez essas observações numa reunião internacional sobre fiscalização civil da polícia realizada em maio de 2002, em Los Angeles, Califórnia, e patrocinada pelo *Police Assessment Resource Center* (PARC), o *Vera Institute of Justice* e a Fundação Ford. O encontro reuniu autoridades policiais e as pessoas que fiscalizam seu trabalho, algumas de outros setores do governo e outras de organizações não-governamentais. Embora Pustinstev falasse da Rússia, estava claro para os presentes que suas observações sobre o direito dos cidadãos de saber e de exigir policiamento respeitoso e eficaz aplicavam-se a todos os outros países representados: Brasil, República Tcheca, Índia, Indonésia, Quênia, Nigéria, Peru, África do Sul e Estados Unidos. Com efeito, talvez seja o destino permanente da polícia nas democracias que o público vacile entre ver os policiais às vezes como protetores e outras vezes como opressores. Tanto a polícia como a cidadania devem batalhar continuamente para desenvolver confiança mútua. O progresso na direção desse esquivo objetivo é um empreendimento comum dos governos democráticos e dos cidadãos em todo o mundo, tornando o intercâmbio de idéias e experiências particularmente valioso.

Este artigo resume as idéias e experiências compartilhadas no encontro de maio de 2002 em Los Angeles, uma discussão incomum, graças à diversidade de experiências nacionais representadas e à participação relativamente igual de autoridades policiais graduadas e indivíduos comprometidos com a fiscalização civil. Ao organizar este artigo em torno dos temas discutidos, esperamos que os leitores de outros países engajados em trabalho policial ou na fiscalização da polícia reconheçam alguns de seus próprios dilemas e se beneficiem dos *insights* dos participantes da reunião (os nomes dos participantes e de suas organizações estão listados em apêndice). Em suma, esperamos estabelecer uma ligação das conversas de Los Angeles com um processo em andamento, mais amplo e mundial, que acalenta o policiamento democrático e a melhoria do tratamento das pessoas pela polícia.

## 1. Da crise ao controle: o surgimento da fiscalização civil

Tanto nas sociedades democráticas mais maduras como nas novas, os cidadãos pressionam cada vez mais a polícia, não somente para controlar o crime, mas também para tratar a todos com quem entram em contato de modo justo e respeitoso. Desse modo, um desafio constante é criar mecanismos práticos para que os cidadãos fiscalizem e influenciem rotineiramente a conduta dos policiais, inclusive a maneira como a polícia exerce seus poderes de prender, interrogar e usar força letal e não-letal.

Em países, estados ou cidades em que há um compromisso com o governo democrático, a fiscalização civil parece surgir como reação a crises específicas de confiança na polícia. Até que uma tal crise ocorra, as sociedades democráticas tendem a deixar a polícia cuidar de si mesma. A crise de confiança pode assumir a forma de um evento ou tendência específico e muito divulgado. O exemplo típico nos Estados Unidos foi o incidente com Rodney King em 1991, quando um transeunte gravou em vídeo policiais do Departamento de Polícia de Los Angeles espancando um motorista afro-americano com seus cassetetes. O incidente desencadeou uma década de atenção e ação voltada para a reforma da polícia nos Estados Unidos. Da mesma forma, no Brasil, o clamor público diante do grande número de mortes de pessoas sob custódia da polícia, em especial nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, levou à criação de Ouvidorias de Polícia em nove estados brasileiros.

A crise de confiança pode vir também, como no Peru, em reação a um período de governo não-democrático, em que a autoridade da polícia foi utilizada para fins políticos. Os policiais que agiam sob o comando do governo autoritário do presidente Fujimori tiveram sucesso no combate aos guerrilheiros do Sendero Luminoso. No entanto, de acordo com o general Enrique Yépez Dávalos, o estilo militarista de policiamento que adotaram na luta contra o terrorismo deixou os cidadãos igualmente vulneráveis ao crime e à agressão de policiais que os deveriam proteger. Em conseqüência, a polícia

encontrou dificuldades para apagar essa imagem negativa e conquistar a confiança do público. Para enfrentar o problema, o Ministério do Interior começou uma reorganização radical da polícia em outubro de 2001, que inclui a criação de *ombudsmen* e de comissões de bairro para melhorar a segurança pública.<sup>2</sup> Do mesmo modo, na Nigéria, a transição da ditadura militar para a democracia exigiu uma mudança da imagem da polícia, de instrumento de um governo opressivo para um órgão de serviço público. Para facilitar essa mudança, os legisladores nacionais reconstituíram a Comissão do Serviço Policial. A maioria dos governos possui dois órgãos não conectados – um para punir o mau comportamento, outro para recompensar o bom desempenho – mas na Nigéria a comissão é responsável pelas duas funções, fazendo dela uma forma incomum e potencialmente muito eficaz de fiscalização civil.

Na África do Sul, o mandato constitucional para a Diretoria Independente de Reclamações (ICD) foi um componente central da transição do país para a democracia. De acordo com Karen McKenzie, diretora executiva do ICD, a história da polícia sul-africana como instrumento-chave na manutenção do *apartheid* significa que o ICD tem obrigação de proporcionar a todos os membros de comunidades anteriormente privadas de direitos civis uma oportunidade de registrar qualquer insulto ou ferimento sofrido nas mãos da polícia e de saber que suas queixas serão levadas a sério.

Em alguns contextos, os mecanismos de fiscalização civil podem desenvolver-se fora do governo. A Comissão de Direitos Humanos do Quênia, uma organização não-governamental que atualmente monitora alguns aspectos do comportamento policial, é um exemplo típico. Mas a fiscalização civil também pode surgir organicamente da preocupação de grupos ainda menores de cidadãos. Na Rússia, por exemplo, o envolvimento disseminado da polícia no

---

2. O Ministério do Interior criou dois postos de *ombudsmen*. O *Ombudsman* da Polícia, para receber queixas dos policiais, e o *Ombudsman* do Povo, para receber reclamações do público.

tráfico de drogas fez que com os moradores de uma cidade assumissem o problema. Eles criaram uma fundação especial chamada Uma Cidade Sem Drogas, compraram câmeras de televisão e filmaram policiais no processo de venda de drogas. Depois mostraram os filmes para membros da Comissão Nacional Anti-Drogas. Com o apoio da comissão, o filme foi exibido em cadeia nacional de televisão, deflagrando a exigência de inquéritos parlamentares e chamando a atenção para o problema da narco-corrupção em outras cidades.

Pramod Kumar, do Instituto de Comunicação e Desenvolvimento de Chandigarh, Índia, descreve esse tipo de organização dos cidadãos como “mobilização relacionada com incidente”, em que um acontecimento específico cria uma onda de interesse e energia, mas que se dissipa ao longo do tempo. No entanto, antes que os cidadãos russos perdessem o interesse pelo problema da narco-corrupção, a campanha iniciada pelo Uma Cidade Sem Drogas evoluiu para um mecanismo pelo qual cidadãos de todo o país estão engajados em denunciar os maus policiais. Linhas diretas em quatro regiões do país – várias outras estão em implantação – dão aos cidadãos um meio seguro de denunciar policiais que vendem drogas. Essas denúncias vão para a polícia e para uma organização não-governamental.

Se os mecanismos de fiscalização civil se desenvolvem em reação a determinadas condições históricas e políticas, seu papel e suas prioridades também evoluem, à medida que as condições mudam. Na ausência de uma instituição de fiscalização civil especializada no Quênia, por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos do Quênia (KHRC), uma organização não governamental de advocacia, com uma missão ampla, vem documentando as queixas contra policiais, fazendo campanhas públicas para promover a reforma da polícia e educando os policiais sobre direitos humanos. De acordo com o vice-diretor Wambui Kimathi, essas atividades garantem que instituições como a polícia sejam submetidas ao que é conhecido na língua local com “*kiti moto*”, escrutínio público, ou literalmente, “assento

quente”. O atual processo queniano de revisão constitucional oferece uma oportunidade para criar uma organização dedicada exclusivamente à fiscalização da polícia, com autoridade e recursos para investigar denúncias contra a polícia, algo que a KHRC não pode fazer. Mudanças políticas fundamentais como as que ocorrem no Quênia oferecem oportunidades para que líderes dos cidadãos e da polícia desenvolvam conjuntamente formas mais eficientes de fiscalização civil.

## 2. Combinando fiscalização interna e externa

Por definição, a fiscalização civil envolve pessoas de fora da polícia que tenham acesso a processos internos anteriormente secretos ou não públicos, a fim de fazer com que as autoridades policiais respondam por suas ações, políticas e prioridades. Na prática, porém, há sempre uma divisão de responsabilidade entre a fiscalização *externa* e os próprios sistemas *internos* de inspeção da polícia. De acordo com Merrick Bobb, diretor do Centro de Recursos de Avaliação da Polícia (PARC) de Los Angeles e monitor do Departamento de Polícia do Condado de Los Angeles, pode até haver aspectos do processo de fiscalização que os departamentos de polícia estão mais bem equipados para cuidar do que as organizações não policiais. Ele observa, por exemplo, que as agências de fora da polícia têm condições de investigar queixas mais simples, mas que o exame de mortes e outros incidentes graves exige maiores recursos, expertise e estrutura, que uma divisão de assuntos internos da polícia pode oferecer. Contudo, uma vez que é sempre difícil para um policial julgar outro policial – tornando as investigações internas suscetíveis a preferências e distorções – Bobb sustenta que essas investigações em particular deveriam ser cuidadosamente revisadas e julgadas em sua objetividade, profundidade e equidade por uma agência ou grupo de fora da polícia.

O exemplo de Bobb ilustra as forças e fraquezas relativas das inspeções interna e externa que, quando promovidas de modo ade-

quado, podem complementar uma à outra. Igualmente importante é o fato de que muitos defensores da fiscalização civil argumentam que jamais haverá recursos suficientes para apoiar apenas a fiscalização externa. Criar expectativas falsas sobre o que um órgão de fiscalização pode realizar conduz apenas à frustração e desencanto do público. Essas preocupações convenceram algumas pessoas de que a sociedade civil deveria desempenhar um papel ativo no fortalecimento dos controles internos da polícia, em vez de tentar tomar o lugar deles.

David Bruce, um pesquisador do Centro para Estudos de Violência e Reconciliação da África do Sul, acredita que essa tarefa é particularmente importante nas democracias emergentes, onde a polícia costuma ter controles fracos sobre seu próprio comportamento e os mecanismos de fiscalização externa carecem geralmente de fundos. Em vez de tentar se tornar uma alternativa à inspeção interna, Bruce sustenta que os mecanismos de fiscalização externos deveriam usar seus recursos limitados para ajudar as agências de imposição da lei a estabelecer sistemas para monitorar e controlar seu próprio comportamento. O desafio, acrescenta ele, é formar mecanismos de fiscalização civil que reconheçam e respeitem a expertise da polícia e os complexos desafios de lutar contra o crime.

Uma experiência interessante dentro dessa linha está acontecendo em Los Angeles. O Conselho de Supervisores do Condado criou recentemente a Agência de Inspeção Independente, com uma equipe de seis advogados especializados em direitos civis, que tem o poder de participar e ajudar a direcionar as investigações internas do Departamento de Polícia sobre queixas contra seus policiais. Os advogados recomendam, então, uma disposição ao xerife e também podem recomendar punições, se for o caso. A Agência de Inspeção Independente foi proposta inicialmente pelo xerife Lee Baca. Os especialistas em assuntos policiais dos Estados Unidos acompanham de perto essa combinação incomum de inspeção interna e externa para ver se ela obtém êxito.

### 3. O estabelecimento de prioridades

Definir e, portanto, limitar as responsabilidades de qualquer mecanismo de fiscalização civil é, ao mesmo tempo, uma tarefa fundamental e um desafio real. O envolvimento da sociedade civil em assuntos policiais raramente surge por meio de um consenso entre polícia, líderes governamentais e defensores não governamentais sobre o valor e as funções de tal intervenção. Em geral, a fiscalização civil é o resultado de lutas e compromissos entre aqueles que a apóiam e aqueles que resistem a ela, e entre visões em conflito sobre como esse tipo de fiscalização deveria funcionar.

A decisão sobre um papel apropriado da fiscalização civil – o estabelecimento de prioridades – também tem conseqüências importantes para a alocação e a coordenação interna de recursos limitados. Há muitas estratégias possíveis. Uma agência pode limitar suas atividades a um tipo ou classe determinada de má conduta policial, por exemplo. Ela pode encaminhar certas queixas – como aquelas que não envolvem o uso de força – para a mediação. Pode registrar todas as denúncias para uma análise posterior de padrões e depois referi-las à polícia para investigação. Outro modo de ampliar a capacidade de fiscalização civil é mediante o uso habilidoso de outros recursos. Por exemplo: a Diretoria Independente de Reclamações sul-africana utiliza os serviços de informação do governo, bem como tradicionais hierarquias tribais para divulgar seus serviços, em particular nas áreas rurais de difícil acesso.

Dentro desse contexto político e fiscal complexo, é útil examinar algumas das principais tensões que definem o escopo da fiscalização civil.

#### *3.1 Responder a queixas versus analisar tendências*

A maioria das fiscalizações civis funciona recebendo e respondendo a queixas contra a polícia feitas por pessoas em geral. Na base dessa abordagem está a idéia de que a punição de policiais

por comportamento não ético tem o impacto mais amplo de impedir a má conduta de outros policiais e melhorar as organizações policiais. Isso apresenta paralelos óbvios com a visão de que o crime em geral pode ser reduzido pela ameaça certa de punição. Porém, tal como acontece com o crime em geral, impedir a má conduta por meio da punição é apenas uma forma de tratar do problema. A outra abordagem geral compreende o trabalho com as agências policiais para identificar e resolver problemas sistêmicos relacionados com a administração, a supervisão, o treinamento ou outros aspectos da polícia que causam ou perpetuam a má conduta.

Para entender melhor as tendências e políticas do policiamento, o Conselho de Supervisores do Condado de Los Angeles criou o papel de conselheiro especial para investigar e monitorar o modo como o departamento de polícia administra os riscos de má conduta. Merrick Bobb, que ocupa atualmente esse posto, sustenta que, ao priorizar a análise de padrões, a fiscalização civil pode fomentar reformas práticas que produzem reduções maiores da má conduta do que seria possível somente com a resposta a queixas individuais. Na qualidade de conselheiro especial, Bobb investigou o alto número de tiroteios dos policiais designados para uma área de alto índice de criminalidade, num bairro predominantemente negro e latino do sul de Los Angeles.

O trabalho abrangeu a revisão de documentos, entrevistas com as equipes e a observação das práticas policiais. Ele descobriu que se colocavam grandes demandas sobre policiais relativamente inexperientes, sem supervisão suficiente, fatores que contribuíam para o volume maior de tiroteios. As descobertas de Bobb e investigações adicionais do departamento de polícia conduziram a novos métodos de perseguir suspeitos e mudanças no treinamento dos recrutas.

Um exame mais detido das reclamações contra policiais também pode revelar tendências fundamentais no comportamento da polícia. Por exemplo: os pesquisadores do Centro de Estudos

da Segurança Pública e Cidadania do Rio de Janeiro, que estão avaliando ouvidorias em cinco estados brasileiros, surpreenderam-se ao saber que as queixas apresentadas no Rio de Janeiro e em São Paulo envolvem com mais frequência a Polícia Civil do que a Polícia Militar, mesmo levando em conta os diferentes tamanhos de cada força policial. Esse tipo de informação pode ajudar o ouvidor e os líderes policiais a fazer reformas que tenham um maior impacto na má conduta. Equipar as ouvidorias com os recursos e a expertise para manter e analisar seus próprios dados promoveria uma fiscalização mais ativa e potencialmente mais eficaz.

### *3.2 O recebimento de queixas dos policiais*

A maioria dos órgãos de fiscalização que recebem e respondem a queixas trabalha com membros do público em geral que foram insultados, feridos ou apenas mal servidos pela polícia. Mas esses órgãos podem descobrir que os policiais querem um fórum fora do departamento para expressar suas próprias reclamações. Isso está acontecendo no Rio de Janeiro e a ouvidoria começou a aceitar suas queixas. De acordo com Julita Lemgruber, diretora do Centro de Estudos de Segurança Pública e Cidadania, alguns membros da Polícia Militar pesquisados no Rio de Janeiro acham que a ouvidoria proporciona um foro seguro onde oficiais de escalão menor podem apresentar queixas contra seus superiores e expor problemas na administração da polícia. Há, porém, um potencial perigo nisso. Uma agência de fiscalização civil que tenta colaborar com a polícia para promover reformas pode não ser capaz de manter em segredo as queixas dos policiais. No Peru, o Ministério do Interior adotou um caminho um pouco diferente que pode oferecer proteção aos policiais queixosos. Um recém-criado Escritório do Ombudsman da Polícia, chefiado por um civil, destina-se especificamente a tratar das queixas da polícia.

### *3.3 A investigação de alegações e a determinação da punição*

As agências civis que fiscalizam a polícia se diferenciam muito em termos de seu envolvimento no processo de investigar reclamações contra policiais e determinar punição. As escolhas quanto ao grau de envolvimento na investigação são influenciadas pela capacidade da agência e sua autoridade legal – se tem o poder de convocar testemunhas e documentos, realizar audiências públicas e proporcionar aconselhamento legal aos queixosos. Algumas agências assumem a responsabilidade primária de conduzir as investigações. No outro extremo, há agências que não têm autoridade ou recursos para realizar qualquer investigação. Mas o que talvez seja mais comum são agências que monitoram as investigações do departamento de polícia e somente ocasionalmente fazem suas próprias inquirições – em geral, em resposta a alegações de graves desvios de conduta ou quando a investigação da própria polícia parece incompleta ou errada. Da mesma forma, alguns órgãos de fiscalização não têm influência sobre como a má conduta é punida, enquanto outros podem fazer recomendações, e uns poucos têm mais autoridade ainda.

Os ouvidores estaduais do Brasil representam um extremo. Nenhum deles tem permissão para investigar supostos incidentes de má conduta e não têm influência sobre a aplicação de penas disciplinares a maus policiais. Porém, eles verificam as investigações realizadas pelas corregedorias da polícia e podem pressionar para que se façam mais investigações. De acordo com Julita Lemgruber, diretora do Centro de Estudos de Segurança Pública e Cidadania e ex-ouvidora da polícia do estado do Rio de Janeiro, essas restrições enfraquecem a confiança pública na ouvidoria e limitam muito sua capacidade de responder efetivamente às queixas. Para Lemgruber, o próximo passo lógico no Brasil é dar aos ouvidores um papel maior na investigação de queixas e na punição dos policiais. Especificamente, ela e o Centro recomendaram que os ouvidores ganhem autoridade legal e recursos para estabelecer prazos às inves-

tigações internas, determinar quando uma investigação está completa, investigar casos graves de má conduta e recomendar punições.

No outro extremo em termos de investigação está a Diretoria Independente de Reclamações (ICD) da África do Sul. A ICD tem de investigar todas as mortes relacionadas com a ação da polícia e pode investigar qualquer outra suposta má conduta. Além de outros poderes legais, os investigadores da ICD podem efetuar prisões. Atualmente, a ICD encaminha muitas reclamações menos sérias para a investigação da própria polícia, mas sua diretora, Karen McKenzie, espera que até 2005 sua agência possa investigar todas as queixas. Seus planos foram contestados por aqueles que acreditam que a ICD jamais terá fundos suficientes para realizar um grande número de investigações de forma eficiente. Após uma investigação, a ICD pode encaminhar o caso para a promotoria, que decide se fará acusações criminais. A ICD também pode recomendar o tipo de punição que o departamento de polícia deve aplicar ao policial envolvido.

As Comissões de Direitos Humanos (CDHs) da Índia representam um meio termo. Elas monitoram as investigações que a polícia realiza e fazem suas próprias investigações somente quando o inquérito da polícia é inadequado. A CDH recomenda então a punição para o policial e/ou uma compensação provisória para a vítima.

Merrick Bobb, monitor do Departamento de Polícia do Condado de Los Angeles e diretor do PARC, salientou que, quando as agências de fiscalização se envolvem na investigação de acusações de má conduta e na determinação da punição, elas são obrigadas a passar julgamentos tanto sobre os policiais como sobre os cidadãos envolvidos. Para que esses julgamentos sejam aceitos como legítimos por ambas as partes, a agência de fiscalização deve ser amplamente reconhecida como imparcial e objetiva. E para alcançar esse status, a agência tem de funcionar de modo ponderado e pragmático, resistindo aos impulsos de defender uma mudança social ampla ou amplificar os reclamos públicos que levaram à sua criação.

A autoridade moral da entidade fiscalizadora deriva, em parte, da experiência e integridade de seus membros. A “Lei de Proteção dos Direitos Humanos de 1993”, que constituiu as Comissões de Direitos Humanos nacional e estaduais na Índia, especifica que a direção da CDH nacional deve ser ocupada por um ministro aposentado da Suprema Corte e, no caso das estaduais, por um ministro aposentado de uma alta corte. Os membros das CDHs nacional e estaduais são nomeados pelo presidente da Índia e pelos governadores de estado, respectivamente. De acordo com Sankar Sen, membro sênior do Instituto de Ciências Sociais de Nova Delhi, as CDHs têm suficiente força moral e política para serem eficazes. A experiência em Bengala Ocidental oferece boas provas disso. De acordo com B. P. Singh, diretor-geral adicional da Comissão de Direitos Humanos desse estado indiano, 97% das recomendações da Comissão foram implementadas.

Um dos principais objetivos da fiscalização civil é tornar o policiamento mais transparente, particularmente no que se refere ao modo como essas agências reagem aos policiais que abusam de sua autoridade. A capacidade de uma agência de fiscalização civil de comunicar efetivamente a investigação de uma acusação e os resultados desse processo ao queixoso e ao público – e à polícia, se é a agência que realiza a investigação – poderia ser tão importante quanto a solução do caso. Em uma pesquisa junto aos moradores do Rio de Janeiro e de São Paulo que apresentaram queixas contra a polícia, 62% não estavam satisfeitos com o trabalho feito pela ouvidoria. Isso dificilmente surpreende, pois 56% das pessoas pesquisadas não sabiam o resultado de sua queixa. Ao manter os queixosos informados sobre o andamento de seus casos, as ouvidorias podem conseguir melhorar significativamente a maneira como o público vê seu trabalho e a polícia.<sup>3</sup>

---

3. A pesquisa foi realizada pelo Centro de Estudos de Segurança Pública e Cidadania (CESeC). É interessante observar que as pesquisas de satisfação aplicadas à polícia revelaram que, enquanto 67% dos policiais conheciam o resultado da queixa contra eles, 87% tinham uma imagem negativa da ouvidoria. Assim, embora o resultado das investigações fosse comunicado efetivamente à polícia, o processo de fiscalização civil continuava a provocar-lhes ansiedade.

Formas alternativas de solução também desempenham um papel importante. Vários painéis de inspeção nos Estados Unidos, inclusive os da cidade de Nova York e de Minneapolis, tentam resolver por mediação as queixas que não envolvem o uso da força, em vez de tomar o caminho mais caro de iniciar uma investigação e possivelmente levar o caso aos tribunais. Respostas menos caras, como a mediação, permitem que as agências de fiscalização processem mais casos com eficácia. Envolver o queixoso e o policial em todo o processo de resolução da acusação também torna o processo transparente e, talvez, mais satisfatório para ambas as partes, o que deveria aumentar a confiança pública na polícia como uma instituição democrática. Naturalmente, à medida que uma agência de fiscalização se torna mais capaz de satisfazer os cidadãos e a notícia se espalha, o número de queixas aumentará. Isso, por sua vez, aumenta a pressão sobre os recursos limitados da agência.

### *3.4 Expandir a fiscalização civil para além da má conduta*

Em alguns países, o alcance da fiscalização civil vai além da má conduta policial. Como foi mencionado anteriormente, a Comissão do Serviço Policial da Nigéria, que responde diretamente ao presidente, fiscaliza não somente a disciplina, mas também todos os outros aspectos da polícia, inclusive nomeações e promoções. Em Los Angeles, a carta constitucional da cidade dá à Comissão de Polícia – um grupo de cinco civis designados pelo prefeito, com o conselho e a aprovação da Câmara de Vereadores – o poder de formular a política geral do Departamento de Polícia de Los Angeles. A comissão também desempenha um papel significativo na designação do chefe de polícia, entrevistando todos os candidatos e compondo uma lista de três nomes para a escolha final do prefeito. Em todos os Estados Unidos, tanto em departamentos grandes como pequenos, reuniões regulares entre a polícia e os moradores proporcionam uma maneira de os civis influenciarem nas prioridades da polícia local. Porém, a expansão do âmbi-

to da fiscalização civil para além dos casos de má conduta exige a combinação de expertises diferentes dentro de uma única organização.

### **4. Manter a independência ao mesmo tempo em que colabora com a polícia**

Um desafio contínuo para a sociedade civil é engajar a polícia em iniciativas de reforma colaborativas, ao mesmo tempo em que permanece independente e imparcial. Ao manter uma distância suficiente da polícia, os mecanismos de fiscalização têm mais possibilidade de preservar sua clareza e objetividade e evitar que o próprio processo de fiscalização seja corrompido pelos interesses ou pela cultura da polícia. Ao mesmo tempo, a capacidade de uma agência de fiscalização de investigar queixas e monitorar as investigações da polícia depende da colaboração com essa mesma polícia, o que pode se tornar impossível se as relações estão carregadas.

Para estabelecer melhores relações de trabalho entre a ICD e a polícia sul-africana, a diretora da ICD Karen McKenzie começou se oferecendo para participar de comitês da polícia, tais como o fórum de administração da polícia e o fórum de estabelecimento de políticas. Sua participação nos trabalhos desses comitês levou a outras colaborações entre a ICD e a polícia. Na província de Gauteng, por exemplo, o comissário de polícia pediu à equipe do ICD que acompanhasse os policiais em suas operações e *blitzes* anti-crime – mostrando que a polícia tem um compromisso real com a proteção dos direitos humanos. Além de auxiliar a polícia, esse tipo de atividade também ajuda a ICD a compreender as exigências do trabalho policial e as preocupações dos policiais. Por exemplo, a ICD ficou sabendo do grande número de policiais mortos a cada ano por criminosos que queriam suas armas e está estudando de que modo a Diretoria pode ajudar a polícia a evitar um crime que causa grande ansiedade entre os policiais.

Na República Tcheca, o Comitê Tcheco Helsinki desempenha um papel ativo no trabalho com a polícia para desenvolver manuais e programas de treinamento sobre direitos humanos. De acordo com Pavel Bilek, vice-diretor do Comitê, essas iniciativas tornaram a polícia mais aberta à colaboração com outras ONGs. O Centro para Educação Policial (CLEEN), uma ONG nigeriana que fez parceria com a polícia para reformar suas práticas, em particular as deficiências e dificuldades do seu trabalho, tais como baixos salários, treinamento muitas vezes inadequado e a alta ansiedade e o estresse associados com as condições de emprego que põem em risco a vida. A lição: tratar somente da má conduta pode resultar numa força policial que se sente injustamente criticada e, desse modo, não está disposta a manter o tipo de colaboração que é necessário para promover reformas duradouras. A Associação do Distrito Comercial Central de Nairobi (NCBDA) foi criada por empresários para promover a segurança dos cidadãos e a saúde dos negócios em Nairobi, que depende de um policiamento eficaz. Um dos projetos atuais da NCBDA é um fundo de depósitos para melhorar as condições de vida e de trabalho dos policiais. Outros projetos utilizaram financiamento do setor privado para melhorar o treinamento e os recursos da polícia.

Como presidente da Comissão do Serviço Policial da Nigéria, uma das primeiras tarefas de Simon Okeke foi promover 17 mil policiais que não haviam recebido promoção durante os catorze anos de governo militar. Seu ato resolveu rapidamente a primeira greve de policiais da história da Nigéria. Uma vez que distribuí penas e recompensas, a comissão está bem posicionada para levantar o moral dos policiais. Embora poucas agências de fiscalização tenham esse duplo poder, a preocupação com o moral da polícia poderia levar qualquer agência a registrar o bom comportamento policial, além da má conduta, e reconhecer publicamente quando as queixas contra os policiais se revelem sem fundamento.

Ao aceitar queixas contra *todos* os órgãos públicos, em vez de escolher a polícia para uma verificação especial, as Comissões de

Direitos Humanos da Índia reconhecem implicitamente que a polícia não está sozinha na má conduta e também que as crenças e ações dos policiais deveriam ser compreendidas dentro de um contexto mais amplo de problemas sociais e políticos. Adnan Pandupraja, secretário-geral da ONG da Indonésia *Police Watch*, concorda. No governo do ex-presidente Suharto, a polícia do país foi incorporada ao Exército, sobre o qual pairam fortes suspeitas de envolvimento com o crime organizado, o tráfico de drogas e corrupção. Embora seja necessária uma rigorosa reforma da polícia, sustenta Pandupraja, atribuir culpa é contraproducente. Ao contrário, organizações como a dele devem trabalhar com a polícia para resolver os problemas que levam à má conduta. Abdul Rachman, chefe de polícia de Jacarta do Sul, descreveu como os policiais devem agora trabalhar com mais independência do que na época de Suharto e estão confusos sobre como se comportar. Projetos de policiamento comunitário desenvolvidos pela *Police Watch* em colaboração com a polícia estão ajudando a dar uma nova direção para esses policiais.

A polícia não só está sujeita a pressões políticas, como é influenciada por concepções públicas mais amplas do comportamento apropriado do policial. O comandante Musso José Veloso, da Polícia Militar de Minas Gerais, Brasil, observa que os policiais de seu estado acreditam que os cidadãos a que servem aceitam a brutalidade. Ao mesmo tempo em que os administradores da polícia podem criar novos procedimentos e rotinas de treinamento para melhorar o comportamento dos policiais, Veloso acredita que mudar essa percepção – seja qual for o fundamento que ela tenha na realidade – exige mais educação e reformas abrangentes.

## 5. Cobrando responsabilidade da fiscalização civil

Tal como as organizações policiais, os mecanismos de fiscalização também fazem parte das sociedades e estão sujeitos a normas sociais e culturais. Pramod Kumar, diretor do Instituto para o

Desenvolvimento e Comunicação de Chandigarh, Índia, descreve como as Comissões dos Direitos Humanos de seu país deixam frequentemente de lado – intencionalmente ou não – queixas que envolvem ofensas com base no gênero ou que vêm de pessoas de castas mais baixas. “Ninguém está preocupado com o policiamento nas margens da sociedade”, observa Kumar. Tendências semelhantes foram destacadas pela avaliação das ouvidorias no Brasil. Pesquisas com cidadãos de diferentes origens socioeconômicas mostraram que várias das ouvidorias deixaram de atender adequadamente os bairros mais pobres. As agências de fiscalização devem também garantir que as partes interessadas não corrompam seus funcionários. A Diretoria Independente de Reclamações da África do Sul descobriu recentemente o primeiro caso de investigador corrupto, o que levou à sua demissão e à apresentação de denúncia criminal contra ele.

Para além das preocupações mais evidentes com a corrupção, de um lado, e a incompetência, de outro, cobrar responsabilidade de uma agência de fiscalização depende, em última análise, da manutenção de uma participação ativa dos cidadãos no processo de fiscalização da polícia. Hans Landolt, do Instituto de Defesa Legal do Peru, observa que durante o recente regime militar, a fiscalização civil assumiu a forma de denúncias públicas de graves violações dos direitos humanos. Com a mudança de governo e a transição para a democracia, o governo buscou institucionalizar a fiscalização fazendo acordos com as ONGs para monitorar os órgãos do governo, inclusive a polícia nacional, e criando os *ombudsmen* da polícia e do povo para receber queixas. A questão para a sociedade civil agora, enfatiza Landolt, é como manter a participação ativa dos cidadãos de forma que se possa cobrar responsabilidade dessas novas instituições e a frágil democracia peruana se fortaleça.

## 6. Conclusão

A fiscalização civil é exercida através de uma variedade de mecanismos que vão de agências especializadas, tais como uma ouvidoria e uma comissão de direitos humanos, às atividades informais da so-

cidade civil. A mobilização dos cidadãos russos em torno do problema do tráfico de drogas pela polícia, por exemplo, ilustra o modo como o controle da conduta da polícia pode ser exercido por meio da atividade informal dos cidadãos. Como observou Georgii Satarov, uma instituição formal de fiscalização seria impraticável hoje na Rússia, onde os cidadãos ainda mantêm uma atitude de ceticismo em relação à eficácia das comissões do governo. “A maneira mais segura de matar uma idéia é criar uma comissão”, diz ele, citando um ditado russo. Formas mais especializadas e menos difusas de fiscalização podem ou não se desenvolver na Rússia, mas o aperfeiçoamento do comportamento da polícia russa – ou de qualquer outro lugar – não depende de uma única forma de fiscalização em particular. Para Satarov, no cerne da fiscalização civil estão as normas sociais que criam pressão a favor de um policiamento respeitoso e eficaz e que são exercidas mediante a participação ativa dos cidadãos.

De toda a discussão realizada em Los Angeles, a fiscalização civil surgiu não tanto como uma estrutura específica, mas como um produto da mudança das relações entre órgãos do governo, departamentos de polícia e a sociedade civil. Trata-se de um esforço para proteger os direitos humanos fundamentais de todos os cidadãos e para fortalecer remédios quando os indivíduos encarregados de impor a lei e promover a segurança pública violam esses direitos. Em sua forma mais eficaz, a fiscalização civil tenta realizar esses objetivos por meio da colaboração entre cidadãos e polícia. A fiscalização civil não pode jamais substituir a boa liderança policial ou os métodos internos de promover uma cultura de responsabilidade para com a sociedade. Mas ao expor as práticas policiais, apontar as falhas no modo como a polícia controla a si mesma, fazer relatórios honestos sobre a profundidade e o ritmo da reforma da polícia e promover o diálogo entre o público e a polícia, a fiscalização civil é uma parte vital de um policiamento democrático. De um modo mais amplo, a fiscalização civil poderia se tornar parte integrante da manutenção da ordem social, de tal forma que os processos políticos democráticos possam se desenvolver com liberdade e dentro da lei.

## APÊNDICE

### Participantes da Reunião Global sobre Fiscalização Civil da Polícia

#### África do Sul

David Bruce, Pesquisador Sênior, Centro de Estudos da Violência e Reconciliação, Johannesburg.

Karen McKenzie, Diretora Executiva, Diretoria Independente de Reclamações, Pretória.

Tommy Tshabalala, Diretor de Investigações, Diretoria Independente de Reclamações, Pretória.

#### Brasil

Claudio Beato, Diretor do Centro de Estudos do Crime e da Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Elizabeth Leeds, Program Officer, Ford Foundation, Rio de Janeiro.

Julita Lemgruber, Diretora do Centro de Estudos de Segurança Pública e Cidadania, Rio de Janeiro.

Reinaldo Martins, Comandante, Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Musso José Veloso, Comandante, Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte.

#### Chile

Hugo Fruhling, Diretor, Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade do Chile, Santiago.

#### Estados Unidos

Lee Baca, Xerife do Condado de Los Angeles.

Chitra Bhanu, Pesquisador Associado Sênior, Vera Institute of Justice, Nova York.

Merrick Bobb, Diretor, Police Assessment Resource Center, Los Angeles.

Francis James, Diretor de Programas Internacionais, Vera Institute of Justice, Nova York.

Joel Miller, Pesquisador Associado Sênior, Vera Institute of Justice, Nova York.

Nick Miller, Police Assessment Resource Center, Los Angeles.

Emma Phillips, Analista de Programas, Vera Institute of Justice, Nova York.

Christopher Stone, Diretor, Vera Institute of Justice, Nova York.

Jennifer Trone, Redatora e Editor Sênior, Vera Institute of Justice, Nova York.

Christy Wegener, Pesquisador Analista, Police Assessment Resource Center, Los Angeles.

Kari Zabel, Pesquisador Analista, Police Assessment Resource Center, Los Angeles.

#### Índia

Anil P. Bhatnagar, Diretor Geral Adicional de Polícia (Inteligência), Chandigarh.  
Pramod Kumar, Diretor do Instituto para o Desenvolvimento e Comunicação, Chandigarh.

Sankar Sen, Senior Fellow, Instituto de Ciências Sociais, Nova Delhi.

Brij Pal Singh, Diretor Geral Adicional, Comissão de Direitos Humanos de Bengala Ocidental, Calcutá.

#### Indonésia

Adnan Pandupraja, Secretário Geral, Police Watch, Jakarta.

Abdul Rahman, Chefe de Polícia de Jakarta do Sul.

#### Nigéria

Innocent Chukwuma, Diretor do Centro para a Educação Policial, Lagos.

Chefe Simon Okeke, Presidente da Comissão de Serviço Policial, Abuja.

#### Peru

General Enrique Yépez Dávalos, Polícia Nacional, Lima.

Hans Landolt, Instituto de Defesa Legal, Lima.

#### Quênia

Joseph Gitari, Program Officer, Ford Foundation, Nairobi.

Peter Kimanthi, Comissário Assistente de Polícia, Nairobi.

Wambui Kimathi, Vice-diretor, Comissão de Direitos Humanos do Quênia, Nairobi.

Philip Kisia, Presidente da Associação do Distrito Comercial Central de Nairobi.

Richard Lumbe, Consultor da Associação do Distrito Comercial Central de Nairobi.

#### República Tcheca

Pavel Bílek, Vice-diretor, Comitê Tcheco Helsinki, Praga.

#### Rússia

Coronel Leonid Bogdanov, Chefe do Departamento de Manutenção de Delegacias e Esquadrões Juvenis, São Petersburgo.

Boris Pustinstev, Diretor Executivo, Citizens' Watch, São Petersburgo.

Georgii Satarov, Presidente, Fundação INDEM, Moscou.

## Resumo

*Este artigo resume as idéias e experiências compartilhadas no encontro de maio de 2002 em Los Angeles, cuja diversidade de experiências nacionais representadas e participação relativamente igual de autoridades policiais graduadas e indivíduos comprometidos com a fiscalização civil caracterizaram uma discussão incomum.*

*Talvez seja o destino permanente da polícia nas democracias que o público vacile entre ver os policiais às vezes como protetores e outras vezes como opressores. Tanto a polícia como a cidadania devem batalhar continuamente para desenvolver confiança mútua. O progresso na direção desse esquivo objetivo é um empreendimento comum dos governos democráticos e dos cidadãos em todo o mundo, tornando o intercâmbio de idéias e experiências particularmente valioso.*

*Ao organizar este artigo em torno dos temas discutidos, espera-se que os leitores de outros países engajados em trabalho policial ou na fiscalização da polícia reconheçam alguns de seus próprios dilemas e se beneficiem dos insights dos participantes da reunião.*

---

## Controle de homicídios: a experiência de Belo Horizonte

---

CLÁUDIO CHAVES BEATO FILHO  
ROBSON SÁVIO REIS SOUZA<sup>1</sup>

### Introdução

O problema do crescimento dos homicídios em Belo Horizonte tem chamado a atenção das autoridades e administradores públicos nos diversos níveis executivos, bem como mobilizado a opinião pública. A mídia destaca, constantemente, o acentuado crescimento dos homicídios a cada fim de semana, que vitimam especialmente pessoas jovens e bairros pobres da região metropolitana.

De fato, os números indicam claramente este crescimento, destacando-se os homicídios como um dos problemas centrais a serem enfrentados pelas agências e organizações que tratam da segurança pública. O desenvolvimento de estratégias e programas específicos para o enfrentamento do tema, entretanto, tem sido bastante incipiente, senão inexistente. Homicídios são tratados na mesma cate-

- 
1. Do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP). Este texto foi produzido com a participação de Andréa Maria Silveira, Bráulio Figueiredo, Marcelo Ottoni e Vanessa Fusco. Também participaram de versões anteriores Ana Cristina Murta, Elaine Vilela e Karina Rabelo. Para entrar em contato com o CRISP ou os autores, usar o e-mail: [crisp@crisp.ufmg.br](mailto:crisp@crisp.ufmg.br)

goria de outros tipos de delitos, o que dificulta o desenvolvimento de ações focalizadas, visando minimizar o problema.

As formas tradicionais adotadas para lidar com a questão têm atestado de modo inequívoco o fracasso dos modelos reativos de enfrentamento do problema. A resposta do Estado, isolada e desarticulada, tem se traduzido num contínuo e cada vez mais acentuado crescimento das taxas de homicídio nos grandes centros urbanos.

O projeto de controle de homicídios, implantado em Belo Horizonte em agosto de 2002, batizado com o nome de “Fica Vivo!”, desenvolveu novos métodos de lidar com a questão dos homicídios, através do desenvolvimento de mecanismos de solução de problemas. A ação foi fruto de uma parceria com diversos órgãos, tais como as polícias Militar e Civil, Ministério Público, entidades empresariais, comunidade, secretarias de estado do governo estadual e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

## 1. Identificação do problema

O aumento significativo no número dos homicídios não é uma questão local, mas nacional. Hoje assistimos a uma certa paralisia e perplexidade generalizadas, em diversos estados brasileiros, dos setores encarregados tradicionalmente de lidar com o problema dos homicídios. O recrudescimento da violência e a crueldade associada a diversos homicídios têm colocado dramaticamente em questão a necessidade de introduzir inovações nessa área, buscando maneiras alternativas e eficientes de redução desse tipo de morte.

A partir dessa constatação, o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG articulou um grupo de trabalho objetivando desenvolver e testar estratégias eficazes de intervenção através do uso da metodologia de “solução de problemas”, a fim de identificar e desenvolver programas e pro-

jetos para a intervenção, visando reduzir os homicídios em regiões violentas de Belo Horizonte.

A metodologia de solução de problemas tem quatro etapas distintas. A primeira delas, “identificação”, tem como objetivo descobrir quais os problemas associados aos incidentes de homicídio, a seleção de prioridades e a definição de responsabilidades. Nesta etapa, o Morro das Pedras foi selecionado como objeto de ação não apenas pelo elevado número de ocorrências de homicídios, mas também pelas possibilidades que aquela localidade representava para a atuação dos grupos implicados no projeto. A segunda fase, de “análise”, consiste na compreensão mais profunda do problema, através do seu estudo de forma mais detalhada. Conhecimento minucioso das ocorrências dos delitos, sua distribuição espacial, temporal, suas possíveis causas são de grande importância para a etapa de intervenção. O objetivo da fase de “resposta” ou a intervenção propriamente dita é selecionar uma solução, um plano de ação estratégico e implementá-lo. Por fim, a fase de “avaliação” procura criar critérios objetivos para a avaliação do funcionamento e efetividade do projeto.

## 2. Análise do problema

Analisando mais detidamente os homicídios em Belo Horizonte, algumas características tornam-se notáveis. Em primeiro lugar, conforme vemos no gráfico adiante, observamos uma participação crescente de jovens de menos de 24 anos como autores desses crimes. Justamente no período em que se inicia o crescimento do número de homicídios é que começa a participação majoritária dos jovens de menos de 24 anos nos homicídios cometidos nas regiões violentas da cidade.

Outro fator associado a esse grupo emergente de agressores é o uso crescente de armas de fogo. Existem cerca de 170.000 armas de fogo na cidade. Os proprietários, entretanto, estão mais concentrados nas regiões menos violentas (7,5%). Nas regiões de favela, me-



Tabela 1. *Queixas da população jovem por locais vulneráveis.*

Cafezal	Barragem Santa Lúcia	Alto Vera Cruz	Taquaril	Pedreira	Cabana	Morro das Pedras	Ventosa
Morte de parentes (tráfico)	Violência	Morte de parentes	Violência policial	Ameaça aos profissionais	Homicídios praticados pelos familiares	Porte de armas de fogo por jovens	Homicídios praticados pelos jovens
Abuso sexual	Familiares envolvidos com drogas	Morte acidental	Ameaça aos profissionais	Violência doméstica	Ameaça de morte aos jovens	Porte de armas de fogo por jovens	
Violência policial		Assalto a coletivos		Guerra de gangues			
Invasão de traficantes				Troca de tiros			
Ameaça de mortes aos técnicos							
Morte de parentes							

Tabela 2. *Dados de vitimização de pessoas próximas por tipo de bairro.*

Já teve algum parente, amigo ou vizinho assassinado			
	Bairro não violento	Favela não violenta	Favela violenta
<b>Parente</b>	8.3%	17.0%	23.1%
<b>Amigo</b>	14.5%	20.9%	27.4%
<b>Vizinho</b>	12.1%	18.0%	29.9%

Fonte: Pesquisa de Vitimização. CRISP, 2002.

qualidade de vida. Por exemplo, o acabamento das residências nessas regiões é quase oito vezes inferior ao das outras regiões da cidade. O número médio de anos de estudo é menor por três anos (5,53 contra 8,51). São regiões em que as populações são mais jovens, tendo uma idade média de 25 anos de idade, em contraste com os 29 anos que são a média da cidade. A taxa de ocupação no mercado formal é maior em outras regiões da cidade do que nas de elevado número de homicídios. Além disso, as crianças morrem em maior proporção nessas regiões, e há maior número de analfabetos. O índice de infra-estrutura urbana reflete uma significativa deficiência desses lugares (cerca de cinco vezes inferior). De uma maneira geral, o índice de proteção social é de cerca de um terço das outras regiões da cidade.

### 2.3 Motivações envolvidas

Diversas formas de associação entre crimes predatórios e drogas têm sido estudadas na literatura. São comuns tópicos tais como afinidade entre o uso de drogas e a propensão para cometer crimes, formas de financiamento da dependência, crises de abstinência, formas de resolução de conflitos extralegais e necessidade de armas caras para tais fins (JOHNSON ET AL., 1990). O padrão que mais se assemelha ao que parece estar ocorrendo entre os jovens nessas fa-

velas é denominado “violência sistêmica” – crimes cometidos entre pessoas envolvidas em redes de venda de drogas (GOLDSTEIN, 1985). A variedade sistêmica de violência associada à droga envolve guerras por territórios entre traficantes rivais, agressões e homicídios cometidos no interior da hierarquia de vendedores como forma de reforço de códigos normativos, roubos de drogas, com retaliações violentas da parte do traficante e de seus patrões, eliminação de informantes e punições por vender drogas adulteradas ou não conseguir quitar débitos com vendedores.

#### *2.4 Perfil dos envolvidos com as gangues*

Um bom retrato do tipo de jovens envolvidos com as gangues pode ser observado no perfil de atendimento de adolescentes infratores. Ao contrário de um certo senso comum prevalecente, os jovens não se encontram envolvidos com delitos graves. Em Belo Horizonte, apenas 2,6% estiveram envolvidos com homicídios ou tentativas, e 15% com assaltos. Não estamos tratando de criminosos irrecuperáveis, mas de jovens que eventualmente podem ser resgatados da situação de risco representado pelo seu envolvimento com as gangues de traficantes.

Durante o desenrolar do projeto foram feitas entrevistas com alguns jovens envolvidos nesses programas, nas quais foram coletadas informações para auxiliar alguns dos programas de comunicação. Muitos dos depoimentos mostraram que os jovens são atraídos freqüentemente pelo modelo bem sucedido e respeitado dos traficantes. Contudo, depois de algum tempo de envolvimento com as gangues, muitos deles se dão conta das enormes dificuldades em sair delas e do inevitável destino de cada uma das pessoas no tráfico. Todos morrem em confrontos com a polícia ou com outras gangues, ou terminam presos. Muitos desses depoimentos foram gravados e utilizados posteriormente como material de documentários veiculados na TV a respeito das conseqüências do envolvimento de jovens com gangues.

#### *2.5 Perfil organizacional das gangues*

Uma das informações mais interessantes reveladas pelo projeto foi sobre a natureza organizacional das gangues. No local abordado pelo projeto piloto foi observado que num universo de cerca de 23.000 pessoas, menos de 80 estavam diretamente vinculadas ao tráfico e às gangues locais. Isto representa menos de 0,5% da população local, e menos de 2% da população de jovens entre 15 e 24 anos. Estes dados contrariam uma certa percepção de senso comum, que habita inclusive a visão de muitos órgãos oficiais e policiais, que vêem todos os habitantes do local, ou pelo menos os jovens, como direta ou indiretamente envolvidos com o tráfico de drogas. Na verdade, muitos jovens e crianças têm nos grupos e nas gangues uma referência durante parte de suas vidas e terminam envolvidos algumas vezes com esses grupos, sem que isto represente uma adesão de fato.

Outro dado inusitado é o baixo grau de organização das gangues. Quando analisamos a estrutura organizacional desses grupos, o que verificamos não é nada parecido com o “crime organizado” – tão em evidência nos meios de comunicação. Pelo contrário, o que existe em Belo Horizonte é uma estrutura simples e bastante desorganizada nos limites da atuação das gangues. O lado mais organizado do crime encontra-se realmente fora das favelas, e atua no fornecimento de armas e drogas aos traficantes locais, envolvendo muitas vezes a conivência e atuação de policiais.

Em geral, observamos grupos compostos por 8 a 12 pessoas, no interior dos quais desponta um líder que se encarrega de proporcionar vantagens materiais e financeiras ao grupo, auferidos do comércio de drogas. Armas, drogas e proteção são garantidas aos membros dos grupos. Paradoxal é que justamente a busca de proteção irá vitimar a maioria desses jovens em conflitos com membros de outras gangues. Além dos líderes, há os membros regulares das gangues, que são os “soldados” do grupo, e os encarregados de to-

mar conta das “bocas” de venda de drogas.<sup>4</sup> Há ainda um sem número de pessoas que se envolvem eventualmente, seja através da prestação de pequenos favores tais como o transporte de drogas, seja através da atividade de vendedores eventuais para sustentar o vício. A presença de usuários pesados é muito marcante nestes locais, e muitos deles acabam sendo vitimados por dívidas relativas ao tráfico de drogas.

As favelas são divididas em regiões que estão sob o controle dos grupos que ora estão em aliança e, freqüentemente, em conflito. Os territórios são rigidamente demarcados e ultrapassá-los pode significar uma sentença de morte para os membros de uma gangue.

Tantas mortes terminam por gerar inúmeros sentimentos de vingança e ressentimento entre os membros das gangues. Muitas vezes, a motivação não diz respeito a razões instrumentais de natureza econômica, mas a elementos de natureza expressiva, relacionados à vingança de irmãos, amigos e parentes mortos na guerra entre eles.

### *2.6 A presença policial nas comunidades violentas*

Um dos problemas difíceis de serem enfrentados nesses locais diz respeito ao mau relacionamento entre as forças policiais e as populações locais. Todo esse contexto de conflitos termina por gerar um sentimento ambíguo dos moradores em relação às polícias. De um lado, dados os graves problemas relativos à segurança gerados pelas gangues, esse é um dos serviços mais almejados pela população. As cenas explícitas do uso de armas e do consumo e venda de drogas em público são indicativos do nível de desordem e incivilidade nas comunidades. Por outro lado, o despreparo policial em lidar com situações desta natureza em aglomerados urbanos, aliado à desinformação a respeito da atividade criminosa no local, termina por gerar dificuldades de interação entre polícia e comunidade.

---

4. A literatura internacional corrobora os dados relativos a estes grupos. Ver, por exemplo, Decker e Van Winkle, 1996.

A queixa contra a violência da polícia é bastante recorrente entre os jovens atendidos pelos programas da Prefeitura. Além disso, reclamações sobre a atuação de maus policiais nesses locais são bastante recorrentes e traduzidas em freqüentes cenas de violência, de corrupção e de “achacamento” dos traficantes.

Esses dados exigiram a alteração na alocação de recursos humanos na região do projeto piloto. O comando de policiamento buscou para esses locais policiais que tivessem um perfil mais adequado à interação com a comunidade, alterando a percepção que esta tem da polícia. Além disso, algumas das unidades de policiamento mais agressivo foram orientadas a se reportarem ao comandante e aos gerentes locais antes das operações. Poderíamos dizer que esta alteração nas relações é um dos elementos-chave no sucesso de projetos dessa natureza. Daí o cuidado especial na alocação de pessoal e no planejamento das operações a serem realizadas.

### **3. Objetivos do projeto**

- Formação de um grupo de trabalho envolvendo várias agências públicas que lidam, direta ou indiretamente, com o problema dos homicídios.
- Utilização de métodos quantitativos e qualitativos para a avaliação, identificação, análise e avaliação de programas de intervenção. Para tal, foram utilizadas diversas fontes de dados oriundas de estatísticas oficiais das polícias, levantamento de dados através de pesquisa de vitimização realizada com mais de 4.000 domicílios na cidade de Belo Horizonte pelo CRISP, além do levantamento de outras fontes quantitativas e qualitativas.
- Desenvolvimento de intervenções através do uso de mecanismos de solução de problemas, especialmente através da replicação de modelos de intervenção adotados em outros contextos que, lidando com a questão dos homicídios, obtiveram algum grau de sucesso.

- Implementação e avaliação das intervenções adotadas, permitindo a correção de rumos e identificação de pontos de estrangulamento nas estratégias propostas.

#### 4. Resposta: propostas de intervenção

A formação do grupo de trabalho buscou articular vários órgãos e instituições que implementam ações importantes na resposta ao problema dos homicídios. Em termos genéricos, existem vários âmbitos nos quais se podem desenvolver estratégias de intervenção de problemas relacionados às gangues. É importante ressaltar que cada um deles serviu de suporte aos outros, garantindo a continuidade dos resultados.

No âmbito *institucional*, trata-se de medidas a longo prazo efetivadas pelos diversos órgãos e agências encarregados de desenvolver políticas e programas de natureza preventiva voltados para jovens e adolescentes. Do ponto de vista das medidas repressivas de prazo mais curto, algumas modificações no desenho organizacional das agências envolvidas surtiram efeitos imediatos no controle dos homicídios.

No âmbito *comunitário* de intervenção, medidas de mobilização e articulação dos grupos e associações existentes nas comunidades ensejaram resultados de médio e longo prazos.

No âmbito *individual*, buscou-se desenvolver estratégias de sensibilização entre jovens através de campanhas nas TVs, rádios, escolas e na distribuição de panfletos. Um dos dados mais notáveis, observados em depoimentos com membros do grupo de trabalho, foi o fato de que muitos jovens parecem não se dar conta da situação em que estão envolvidos quando nas gangues. Segundo depoimentos dos grupos que lidam com jovens cumprindo medidas sócio-educativas, embora haja um certo fatalismo em relação ao próprio destino, existe alguma chance se lhes forem oferecidas opções para sair do círculo vicioso das gangues, impressão esta corroborada pela literatura.

Na organização de um plano de ação, optou-se pela adoção da tipologia de estratégias de intervenção proposta por Spergel e Curry (1993). Tais estratégias podem orientar-se para:

1. Supressão: composta pela utilização de medidas típicas de polícia e Justiça criminal, tais como prisões e vigilância. Essa é a estratégia de intervenção mais primária adotada em programas de segurança pública.
2. Intervenção social: embora seja bastante comum nos EUA, é novidade entre nós, e consiste na atuação em crises tais como guerras e conflitos entre gangues, tratamento das famílias e jovens e emprego de serviços sociais. Uma das formas utilizadas é a organização de câmaras de gerenciamento de crises para separação dos membros.
3. Promoção de oportunidades sociais: especialmente educação e emprego. Para isso buscou-se uma articulação com empresas do setor privado para a oferta de ocupações.
4. Cooperação inter-agencial e articulação entre as diversas agências.
5. Mudanças organizacionais nas agências encarregadas de lidar com o problema são fundamentais para o seu êxito.

Alguns conceitos e idéias são centrais nesse tipo de projeto. O primeiro deles diz respeito a um cosmopolitismo contextualizado e adaptado às nossas mazelas, que buscou nas mais diversas experiências e estudos internacionais algumas das respostas desenvolvidas e adaptadas para um contexto local. É referência imediata, pela similaridade dos problemas enfrentados, o projeto de “cessar fogo”, de Boston (KENNEDY, 1997), bastante matizado e adaptado às vicissitudes de nosso sistema de Justiça. Outro aspecto incorporado foi a utilização da metodologia de solução de problemas, oriunda inicialmente de sistemas de administração e gerenciamento adaptados à gestão de organizações policiais e do sistema de Justiça (GOLDSTEIN, 1985). Trata-se de estratégia desenvolvida a partir

do reconhecimento de que muitos de nossos problemas de criminalidade estão muito além do alcance das polícias e da Justiça, pois referem-se a problemas sociais mais ou menos amplos. Tal reconhecimento não deixa de constituir uma inovação no contexto brasileiro, em que muitas das nossas polícias e organizações de justiça ainda arvoram-se na qualidade de detentores do monopólio de “combate” e controle do crime.

Daí que o conceito central para o projeto seja o de “grupo de trabalho”, composto por agências diversas, e sem nenhuma autoridade umas sobre as outras. Trata-se de uma forma de gestão integrada de forma colegiada, na qual não cabe a ninguém a precedência sobre as outras agências. Não existe propriedade institucional, e a incorporação de agências e órgãos ocorre dentro de uma estratégia de “bola de neve”, em que diferentes atores podem vir a ser incorporados ao núcleo estável que compõe a câmara de gestão do problema. Essa Câmara é composta por dois grupos, e por uma coordenação geral que se encarrega da articulação entre os grupos:

#### *a) Grupo de Mobilização Comunitária*

Várias atividades foram previstas para esse grupo, que se orienta, basicamente, pela mobilização e busca de apoio nas comunidades a serem abordadas. Assim, uma das estratégias centrais foi a campanha de comunicação e conscientização entre jovens acerca dos perigos e da violência associada às gangues de traficantes. Na verdade, tratava-se de ressignificar a violência, que tende a adquirir valor por ser muito *glamourizada* pela mídia. É um caçote da imprensa o retrato de líderes de traficantes como indivíduos muito poderosos, e quase intocados pela Justiça. Raramente destaca-se o aspecto da extrema violência associada aos grupos de traficantes, bem como dos limites deste poderio, exercido apenas no limitado espaço circunscrito de algumas favelas, com autoridade sobre um pequeno grupo de membros, no caso de Belo

Horizonte. Parte da estratégia de ressignificação enfocou, particularmente, os fracassos de muitos destes indivíduos que se encontram presos.

A parte mais importante da campanha, entretanto, foi dirigida aos membros associados dessas gangues, com ênfase nas conseqüências da adesão ao tráfico, que resulta no sem número de mortos pela violência das gangues de traficantes.

Do Grupo de Mobilização Comunitária fazem parte a Prefeitura de Belo Horizonte (através de várias agências de assistência social, educação, cultura, esportes e infra-estrutura urbana), setores do comércio e da indústria, a Universidade Federal de Minas Gerais, associações comunitárias, clubes de serviço, Igrejas e entidades não governamentais.

#### *b) Grupo de Ações Estratégicas de Intervenção (GAE)*

A segunda ordem de intervenções se deu na direção de incrementar os custos associados aos homicídios relacionados a gangues e ao tráfico de drogas. Explicitaram-se regras que, quando quebradas, implicariam sanções e custos na forma de uma intervenção no mercado de drogas. A cada homicídio, a Polícia Militar ocupava o aglomerado por tempo indeterminado, com especial atenção aos pontos de venda do tráfico. Operações de revista para busca e apreensão de armas foram rotineiras e a apreensão de armas foi intensificada por período indeterminado.

O objetivo foi tornar o mais desconfortável possível a venda e consumo de drogas nesses locais. O padrão de vitimização que ocorre nos finais de semana e à noite sugeriam que as intervenções seriam mais bem sucedidas nesses períodos. Além disso, foram intensificadas as investigações e o uso de policiamento velado para identificação das atividades criminosas. Tratava-se de um exercício de autoridade a ser realizado simultaneamente pelo policiamento ostensivo, Polícia Civil, Ministério Público e a Magistratura, que se encarregaram de produzir mandados de prisão e investigação minu-

ciosa de cada uma das ocorrências de homicídio, bem como de delitos correlatos.

A estratégia de intervenção de mercados foi bastante eficiente, dado que estávamos tratando de crimes que se organizam comercialmente e são orientados para mercados. Daí a necessidade de incrementar os custos deste tipo de crime, tornando-os não lucrativos. Era uma maneira do Estado intervir nesse mercado a fim de diminuir o número de homicídios associados à violência sistêmica.

O Grupo de Ações Estratégicas foi formado por representantes das Polícias Civil, Militar, Federal, Ministério Público e do Poder Judiciário.

Os membros do Ministério Público e do Judiciário tiveram atuação nas áreas específicas de combate aos delitos de homicídio dolosos. Foram chamados a integrá-lo Promotores de Justiça e Magistrados das seguintes áreas: Infância e Juventude, Tribunal do Júri, Varas Criminais, de Tóxicos, de Execução Penal e de Combate ao Crime Organizado.

### *Formas de atuação do GAE*

Num primeiro momento, o Grupo se reuniu e definiu um planejamento para a intervenção, que assim se desenvolveu:

1. Coleta de dados: identificação (por fotos, inclusive) dos principais infratores (adultos e adolescentes) que atuam no local através dos serviços de inteligência das Polícias Militar, Civil e Federal;
2. Reuniões entre juízes e promotores atuantes no programa, a fim de verificar a forma de acelerar o exercício de suas funções, originando um sub-grupo que se reunia semanalmente;
3. Reuniões quinzenais ou emergenciais quando da ocorrência de um homicídio, para a disponibilização das informações de cada órgão envolvido acerca dos infratores;

4. As informações colhidas pelas Polícias Militar, Civil e Federal eram encaminhadas rapidamente aos promotores de Justiça que, com base nelas, requeriam aos juízes a expedição dos mandados de prisão (preventivo/temporário) e de busca e apreensão contra os líderes das quadrilhas e seus principais membros, além da expedição de mandados de apreensão de adolescentes infratores;
5. As Polícias Federal, Militar e Civil organizaram operações para cumprir os mandados expedidos;
6. As Polícias direcionaram suas operações não só para o cumprimento dos mandados expedidos, mas também para coibir a prática de outros tipos de delito.

Essas operações, desenvolvidas no período de agosto a dezembro de 2002, resultaram na prisão de vários delinquentes, apreensão de drogas e armas conforme tabela abaixo:

**Tabela 3.** *Contagem de prisões / apreensões resultantes da atuação do GAE.*

<b>Espécie</b>	<b>Quantidade</b>
delinquentes presos	35
adolescentes apreendidos	10
drogas (maconha e crack)	16 kg aproximadamente
armas	20

Conforme o planejamento inicial, foram desenvolvidas oito grandes operações policiais, cada uma envolvendo entre 100 e 130 policiais. Além delas, diariamente foram realizadas no mínimo três operações com efetivo de até 40 policiais.

Foram também desenvolvidas operações especiais pela Polícia Militar, tais como:

- Patrulha escolar: composta por quatro policiais e destinada a fazer o patrulhamento das escolas localizadas dentro do aglomerado, trazendo segurança para os funcionários e alunos, além de desenvolver atividades de prevenção às drogas e violência, através de palestras educativas. Organizaram-se, ainda, atividades recreativas e sociais nas escolas, nos finais de semana, envolvendo aspectos lúdicos e de reflexão sobre a violência local, contribuindo também para melhorar a interação dos jovens com a polícia.
- Patrulha preventiva: patrulhamento preventivo e ostensivo, de forma a dar segurança aos cidadãos do aglomerado. Atua diurnamente com um efetivo de 10 policiais.
- Unidades especiais de patrulhamento preventivo: presença constante no aglomerado.

Os representantes dos órgãos integrantes do Grupo de Intervenções Estratégicas se comunicavam de maneira ágil, através de telefones celulares e a notícia de uma prisão, tanto de um adulto quanto de um adolescente infrator, era repassada imediatamente aos membros do Grupo, a fim de que fosse feito um monitoramento de sua efetiva prisão e aceleração do processo judicial.

## 5. Avaliação da implementação do projeto

Um dos aspectos mais cruciais para o projeto dizia respeito à avaliação de implementação e resultados. Do ponto de vista da implementação, a própria mobilização de tantas e tão diversas agências no sentido de solucionar um mesmo problema em comum já pode ser considerado um sucesso preliminar. É a primeira vez na história da cidade que ocorria a união dessas instituições para fazer frente ao problema dos homicídios.

Para avaliar o impacto do programa Fica Vivo, implementado no mês de agosto de 2002, o CRISP fez algumas análises comparando a criminalidade nos aglomerados mais violentos da cidade não somente em relação aos crimes de homicídios, mas também em relação a outras ocorrências associadas à criminalidade em geral. Nesse caso, realizou-se uma avaliação das ocorrências de homicídios nos cinco meses anteriores (março, abril, maio, junho e julho) à implementação do programa, de 1998 a 2002 (Tabela 4). Em seguida (Tabela 5), comparamos os meses em que implementamos o programa (agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro) no aglomerado do Morro das Pedras, para o período 1998 a 2002.

Numa segunda etapa, realizamos uma comparação da incidência de outros tipos de crime (tentativas de homicídio, roubos e assaltos a padarias, supermercados, ônibus e táxi) dentro e fora da área de alcance do programa entre 1999 e 2002. Também verificamos uma diminuição significativa na maioria dos crimes associados aos homicídios durante a execução do programa.

**Tabela 4.** *Evolução dos homicídios nos principais aglomerados de Belo Horizonte – março a julho, 1998 a 2002.*

	1998	1999	2000	2001	2002
	mar/jul	mar/jul	mar/jul	mar/jul	mar/jul
Cafezal	13	14	14	16	16
<b>Morro das Pedras</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>17</b>
Morro do Papagaio	9	12	11	14	6
Pedreira Prado Lopes	2	0	6	1	2
Taquaril	3	3	16	5	21
Cabana	1	3	8	6	17

Fonte: DCCV – Polícia Civil

**Tabela 5.** *Evolução dos homicídios nos principais aglomerados de Belo Horizonte – agosto a dezembro, 1998 a 2002.*

	1998	1999	2000	2001	2002
	ago/dez	ago/dez	ago/dez	ago/dez	ago/dez
Cafezal	6	21	12	14	10
Morro das Pedras	7	9	12	14	9
Morro do Papagaio	7	14	20	18	11
Pedreira Prado Lopes	4	3	1	4	2
Taquaril	7	7	20	10	14
Cabana	3	10	12	4	12

Fonte: DCCV – Polícia Civil

A Tabela 5 mostra o número de homicídios registrados em alguns meses do período anterior à implementação do programa dos anos de 1998 a 2002. É possível verificar que, nesse período, houve crescimento dos registros de homicídios em praticamente todos os aglomerados, exceto Pedreira Prado Lopes e Morro do Papagaio. O Morro das Pedras passou de 8 mortes, no período de março a julho de 1998, para 17, no mesmo período do ano de 2002, um crescimento de mais de 100%. O crescimento mais surpreendente ocorreu no aglomerado do Taquaril, onde passou de 3 ocorrências, em 1998, para 21, em 2002. É importante observar que o aglomerado do Cafezal é a região com maior número de ocorrências de homicídios quando se agregam as ocorrências de todo o período analisado.

A Tabela 6 refere-se às ocorrências de homicídios nos principais aglomerados urbanos de Belo Horizonte, nos meses em que foi implementado o programa Fica Vivo no Morro das Pedras, agosto a dezembro de 2002, com o mesmo período dos anos que

**Tabela 6.** *Evolução dos homicídios nos principais aglomerados de Belo Horizonte – março / julho e agosto / dezembro – 2002.*

	2002	
	mar/jul	ago/dez
Cafezal	16	10
Morro das Pedras	17	9
Morro do Papagaio	6	11
Pedreira Prado Lopes	2	2
Taquaril	21	14
Cabana	17	12

Fonte: DCCV – Polícia Civil

o antecedem. Nota-se que o aglomerado do Morro das Pedras apresentou uma significativa redução dos homicídios, passando de 14 crimes no período de agosto a dezembro de 2001 para 9 mortes no mesmo período em 2002. Os aglomerados do Cafezal, Morro do Papagaio e Pedreira Prado Lopes também tiveram redução dos homicídios, comparando os anos de 2002 em relação a 2001. Cabana e Taquaril apresentaram crescimento de homicídios no período agosto a dezembro de 2002 em relação ao mesmo período de 2001, sendo que o aglomerado da Cabana teve um crescimento de 400%, passando de 3 crimes no ano de 2001 para 12 em 2002.

A redução da criminalidade no aglomerado Morro das Pedras pode ser verificada a partir da análise da Tabela 7, na qual se apresenta o número de homicídios ocorridos em cada um dos principais aglomerados urbanos de Belo Horizonte nos meses anteriores à implementação do Fica Vivo e nos meses seguintes. A maior redução de crimes ocorreu no Morro das Pedras, que passou de 17

**Tabela 7.** *Evolução dos homicídios nos principais aglomerados de Belo Horizonte antes e após a implementação do Programa Fica Vivo.*

Taxas de homicídio por 100mil hab.	Antes do projeto	Depois do projeto	Evolução
	(março a julho 2002)	(ago a dez 2002)	(%)
Morro das Pedras	99.72	52.79	-47.1
Favelas Violentas*	89.87	65.98	-26.6
BH sem favelas violentas	12.08	13.48	11.6

Obs: Consideramos Favelas Violentas: Morro das Pedras, Vila Cafezal, Cabana do Pai Tomáz, Taquaril, Pedreira Prado Lopes e Morro do Papagaio.

Fonte: CRISP.

mortes, no período de março a julho, para 9 crimes, nos meses de agosto a dezembro de 2002 – uma redução de 47% dos homicídios em apenas 5 meses. Taquaril, Cafezal e Cabana também apresentaram redução de homicídios.

Depois da implementação do projeto piloto, os indícios são promissores. Não obstante o crescimento acentuado dos homicídios na cidade como um todo, a região centro-sul tem assistido a um decréscimo. Este é o resultado da ação articulada dos dois grupos que estão atuando no projeto e, sobretudo, da adesão crescente da comunidade ao programa. Trata-se de uma metodologia em desenvolvimento que, já em seu início, mostra resultados promissores.

A tabela acima mostra que após a implantação do programa houve uma redução nos homicídios de 47,1% no Morro das Pedras, enquanto que nas Favelas Violentas essa redução ficou em 26,6% e em Belo Horizonte, excetuando as Favelas Violentas, a taxa de homicídios aumentou em 11,6%.

## 6. Conclusão

Do total de homicídios ocorridos em Belo Horizonte entre janeiro e dezembro de 2002, 36% aconteceram em aglomerados urbanos, em uma área que não ultrapassa 4,3% da área da cidade, que é algo em torno de 330 Km<sup>2</sup>. A população desses aglomerados totaliza 312.301 pessoas, cerca de 14% da população de Belo Horizonte. Indícios claros do fenômeno de concentração espacial das ocorrências de homicídio.

Existe uma tendência de crescimento de homicídios na cidade de Belo Horizonte, nos aglomerados da região centro-sul. Contudo, tem havido uma redução não somente desse crime, mas também de outros (tentativas de homicídio, roubos e assaltos a padarias, a ônibus, a supermercados, a táxi). Tal redução se deu, principalmente, no aglomerado do Morro das Pedras, entre outros fatores, ocasionada pela implementação do Programa Fica Vivo.

Pela sua efetividade como ação preventiva da criminalidade violenta, o Programa Fica Vivo tem sido replicado em outras cidades e estados. O governo de Minas Gerais, por exemplo, resolveu implementá-lo em 21 regiões do estado. Outras informações podem ser obtidas no *website* do CRISP: [www.crisp.ufmg.br](http://www.crisp.ufmg.br)

## Referências bibliográficas

- DECKER, Scott H., VAN WINKLE, Barrick. *Life in the Gang*. Cambridge University Press, 1996.
- GOLDSTEIN, P.J. The drugs, violence nexus. *Journal of Drugs Issues*, 15 (4), 1985.
- JOHNSON. B. D., WILLIAMS, T., DEI, Kojo H., SANABRIA, H. Drugs and predatory crime. In: WILSON, J. Q., TONRY, M. *Drugs and Crime*. Crime and Justice, v. 13. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1990.
- KENNEDY, David M. *Juvenile gun violence and gun markets in Boston: a summary of a research presentation*. Washington, D.C.: U.S. Dept.

Of Justice - Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 1997.

SPERGEL, Irving, CURRY, David. The National Youth Gang Survey: a research and development process. In: GOLDSTEIN, Arnold P., HUFF, Ronald. *Gangs Intervention Handbook*. Champaign, IL.: Research Press, pp. 359-400, 1993.

## Resumo

*Na última década, Belo Horizonte, assim como outras capitais brasileiras, experimentou um grande crescimento do número de homicídios. O aumento das mortes violentas colocou a temática no centro da agenda política, exigindo dos gestores públicos e dos elaboradores de políticas a busca de novas alternativas para enfrentar o problema.*

*O diagnóstico da situação em Belo Horizonte revelou um crescimento de 100% no número de homicídios entre 1997 e 2001; crescimento da participação dos jovens com menos de 24 anos na autoria das mortes violentas; concentração dos eventos nos aglomerados de vilas e favelas, tendo por vítimas e agressores os próprios moradores; coincidência entre áreas mais violentas e áreas de maior vulnerabilidade social, que apresentam indicadores desfavoráveis em todas as regiões violentas.*

*A partir desse diagnóstico, o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG elaborou um plano de intervenção para redução do número de homicídios, estrategicamente dividido em duas frentes de trabalho. A primeira, voltada para as ações de natureza repressiva ao crime, e a segunda, para ações de mobilização social.*

---

# O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo

---

PAULO DE MESQUITA NETO  
CAROLINA DE MATTOS RICARDO

Este *paper*<sup>1</sup> analisa o surgimento do Fórum Metropolitano de Segurança Pública em São Paulo e a sua influência no debate sobre a violência urbana em São Paulo. O principal argumento é que o Fórum Metropolitano de Segurança em São Paulo é expressão e resultado do questionamento das visões tradicionais e ainda predominantes sobre as causas da violência, centradas nas atitudes e comportamentos dos agressores, e do fortalecimento de uma visão alternativa ou pelo menos complementar, que valoriza a influência do meio ambiente e das interações entre os indivíduos e grupos sobre as atitudes e comportamentos de agressores e vítimas, além de contribuir para ampliação do debate sobre a violência em São Paulo. Não se trata de uma visão nova. É uma visão sustentada por diversos estudos e pesquisas. Mas é uma vi-

- 
1. Este artigo é baseado em um *paper* apresentado no painel “Conflitos interpessoais e significações da violência”, XXVI Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 22 a 26 de outubro de 2002 no Hotel Glória, em Caxambu, Minas Gerais). Foi revisto e atualizado em março de 2003 para publicação na Revista Lusotopie ([www.cean.u-bordeaux.fr/lusotopie](http://www.cean.u-bordeaux.fr/lusotopie)), prevista para novembro de 2003.

são diferente daquelas que permeiam e marcam de forma muito intensa as políticas de segurança pública no Brasil. Não se trata também de uma visão definida de forma clara e precisa e muito menos consolidada. É uma visão em processo de construção e sujeita a críticas e ajustes.

## 1. A violência no Brasil e em São Paulo

A violência aumentou na década de noventa no Brasil. A taxa de mortes resultantes de agressão passou de 20,9 mortes por 100 mil habitantes em 1991 para 27 mortes por 100 mil habitantes no ano 2000 (+29,19%). *Ver Tabela 1.* Segundo dados da Organização Mundial da Saúde, para sessenta países de diversas regiões do mundo, o Brasil é o país que registra a segunda maior taxa de mortalidade por agressão. Apenas a Colômbia, país em guerra civil há sessenta anos, tem uma taxa superior à do Brasil. *Ver tabela 2.*

Em todos as regiões e estados do país, a violência é mais intensa nas grandes cidades e áreas metropolitanas, particularmente em bairros carentes situados na periferia de grandes cidades e áreas metropolitanas. A taxa de mortes por agressões nas capitais passou de 34,1 mortes por 100 mil habitantes em 1991 para 47,2 mortes por 100 mil habitantes no ano 2000 (+38,4%) – 74,8% superior à taxa brasileira. As capitais que registraram as maiores taxas foram Recife, Vitória, Cuiabá, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Velho. *Ver tabela 3.*

Há também uma concentração da violência na população jovem, do sexo masculino. Nas capitais, a taxa de mortes por agressões na faixa etária de 15 a 24 anos chegou a 98,8 mortes por 100 mil habitantes no ano 2000 – 109,3% superior à taxa da população total das capitais e 265,9% superior à taxa brasileira. As taxas mais altas de mortes por agressões entre os jovens foram registradas em Recife, Vitória, São Paulo, Rio de Janeiro e Cuiabá. *Ver tabela 4.*

Levando em consideração apenas a população masculina, de 15 a 24 anos, nas capitais, a taxa de mortes por agressões ou homi-

cídios chega a 181,8 mortes por 100 mil habitantes – 424,5 em Recife, 309 em Vitória, 269,4 em São Paulo, 264,9 em Cuiabá e 252,3 no Rio de Janeiro. *Ver tabela 4.*

## 2. O debate sobre a violência<sup>2</sup>

Duas visões clássicas sobre o problema da violência predominam na sociedade brasileira e exercem grande influência sobre as políticas de segurança do governo federal e dos governos estaduais:

1. A visão da violência como resultado de decisões ou escolhas de pessoas livres e racionais, movidas por interesses próprios, sem consideração pelos interesses dos outros e pelas regras que normalmente regulam as relações sociais e comportamentos individuais, diante das oportunidades (riscos, custos, benefícios) existentes na sociedade. Neste caso, a principal forma de enfrentar o problema da violência seria a ameaça de punição, seja a prisão ou eventualmente punições alternativas (multas, prestação de serviços à comunidade etc), através da qual seria possível modificar atitudes e comportamentos e dissuadir potenciais agressores da prática da violência.
2. A visão da violência como resultado de desvios ou patologias individuais de ordem moral, psicológica e/ou biológica, que diminuem ou eliminam a liberdade e racionalidade das pessoas, temporária ou permanentemente. Neste caso, a principal forma de enfrentar o problema da violência seria a prisão e/ou internação, através da qual seria possível manter isoladas e/ou tratar as pessoas que praticam a violência.

---

2. Esta é apenas uma breve síntese do debate sobre violência no Brasil, que tem paralelos com o debate internacional. Ver Lima, Misse e Mendes de Miranda 2000, Zaluar 1999 e 1994, Adorno 2002, 1998 e 1993, Pinheiro et al. 1998, Abranches 1994. Para o debate internacional, ver Tonry 1998, Maguire, Morgan e Reiner 1997, Muncie, McLaughlin e Langan 1996, Michaud 1989.

Essas duas visões tendem a associar a prática da violência às características dos indivíduos e grupos e dissociá-la do contexto social em que os indivíduos e grupos interagem. Tendem a fundamentar políticas que tentam resolver o problema da violência através da criminalização de comportamentos violentos, da identificação, do julgamento e da punição, isolamento e/ou tratamento das pessoas que praticam a violência. São políticas de controle da violência que estão apoiadas no fortalecimento do sistema de justiça criminal e particularmente das organizações policiais, judiciais e prisionais.<sup>3</sup>

Entretanto, a coleta, sistematização e análise de dados estatísticos, a partir do século XIX na Europa e nas últimas décadas no Brasil, começaram a mostrar que há diferenças significativas na prática da violência entre os países, áreas/comunidades e grupos sociais e que há concentração maior da violência em determinados países, áreas/comunidades e grupos sociais. Começaram a mostrar também que essas diferenças não são resultado da concentração de indivíduos propensos à prática da violência em determinados países, áreas/comunidades e grupos sociais, mas estão associadas a características dos contextos sociais em que os indivíduos e grupos interagem, que exercem influência sobre as atitudes, comportamentos e relacionamentos individuais e coletivos, entre os quais há contextos macro-sociais (países, cidades, bairros ou comunidades) e contextos micro-sociais (famílias, pequenos grupos).

A partir desses estudos e pesquisas, ganham força duas outras visões sobre o problema da violência, segundo as quais a prática da violência é resultado principalmente de problemas ou patologias da sociedade (economia, sociedade, cultura, política) e de influências negativas exercidas pelo meio ambiente sobre os indivíduos e grupos:

---

3. As propostas para segurança pública dos principais candidatos ao Governo do Estado de São Paulo em 2002, Paulo Maluf, Geraldo Alckmin e José Genoíno, deram grande ênfase às ações policiais para controle e contenção da criminalidade.

1. Influências circunstanciais, associadas a situações ou oportunidades que aumentam o risco de violência: presença de armas, álcool e/ou drogas; presença e intensidade de desentendimentos e conflitos; ausência/debilidade de meios de resolução e/ou moderação de conflitos; ausência/debilidade da vigilância sobre potenciais agressores, ausência/debilidade de cuidado por parte das potenciais vítimas;
2. Influências duradouras, associadas às condições de vida e às regras, práticas e instituições que regulam as relações sociais, atitudes e comportamentos individuais e coletivos (ausência de regras e/ou mudança de regras, regras que disciplinam a resolução pacífica de conflitos pouco efetivas e regras repressoras mais efetivas, situações prolongadas de desordem urbana, desorganização social, crise econômica, transição política).

No Brasil, mais recentemente, ganharam força e passaram a influenciar as políticas públicas teorias da violência com raízes na área da saúde pública e da sociologia, que apontam características do meio-ambiente, mais particularmente da sociedade ou comunidade em que os indivíduos e grupos interagem, como causa da violência.<sup>4</sup>

Essas visões tendem a enfatizar a importância, na origem da violência, de desentendimentos e conflitos inter-pessoais, agravados ou intensificados por fatores de risco presentes na sociedade e pela ausência ou ineficácia de regras para regulação das relações sociais e meios para moderação e resolução pacífica de conflitos. Permeiam e fundamentam políticas que tentam resolver o problema da violência através da remoção ou redução dos fatores de risco presentes na sociedade e particularmente do desenvolvimento de mecanismos

---

4. Ver Ministério da Saúde, Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (2001); Ministério da Justiça/SENASP, Plano Nacional de Segurança Pública (2000); Ministério da Justiça/SEDH, Programa Nacional de Direitos Humanos (1996) e Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (2002).

para moderar e facilitar a resolução pacífica de conflitos inter-pessoais. São políticas de prevenção da violência, que antecedem e complementam as tradicionais políticas de controle ou contenção da violência através do fortalecimento da polícia, do sistema judicial e do sistema prisional.<sup>5</sup>

No Brasil, essas políticas preventivas estão associadas à expansão do papel das organizações não governamentais e dos governos municipais no debate sobre violência. As organizações não governamentais e governos municipais não exercem controle direto sobre as instituições policiais, judiciárias e prisionais, mas estão mais próximos das áreas e grupos nos quais a violência se manifesta e exercem controle sobre instrumentos e recursos para implementação de políticas sociais e urbanas importantes para prevenção da violência.

No debate nacional, há ainda uma vertente mais crítica ou radical, segundo a qual a violência é vista como consequência não tanto da presença de problemas, patologias ou fatores de risco nos indivíduos, grupos ou na sociedade, mas de características estruturais da sociedade que incentivam os indivíduos à prática da violência como forma de resistência e oposição (exclusão, marginalização, exploração, dominação). Segundo essa visão, estratégias de controle e prevenção da violência tendem a ser vistas como instrumentos para manutenção do *status-quo* e a redução da violência dependeria principalmente de mudanças estruturais na sociedade.

Essa vertente esteve originalmente bastante associada à crítica das instituições policiais e do sistema de justiça criminal e à luta em defesa do estado de direito e dos direitos humanos no período de transição do autoritarismo para a democracia. Sem abandonar a preocupação com o estado de direito e os direitos humanos, e a re-

---

5. Ainda que presente na campanha eleitoral para o Governo do Estado de São Paulo, o tema da prevenção apareceu com mais força na campanha eleitoral dos candidatos à Presidência da República em 2002 (Luis Inácio Lula da Silva, José Serra, Ciro Gomes e Anthony Garotinho), ainda que todos eles tenham enfatizado a importância do fortalecimento das polícias e das demais instituições do sistema de justiça criminal.

forma das instituições, há um reconhecimento crescente da possibilidade de obter avanços na área da prevenção e do controle da violência dentro do quadro institucional existente, através de reformas nas instituições policiais, judiciais e prisionais, e do reconhecimento da importância de iniciativas como, por exemplo, o policiamento comunitário, ouvidoria de polícia, penas alternativas, controles externos das instituições policiais e do sistema de justiça criminal.

### 3. Fórum Metropolitano de Segurança Pública

O Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo é uma organização informal, sem fins lucrativos, suprapartidária, que congrega os prefeitos dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo para, juntamente com especialistas em diversas áreas, representantes da sociedade civil, do governo estadual e do governo federal, discutir, propor, avaliar e apoiar ações para a redução da violência na Região Metropolitana de São Paulo.<sup>6</sup>

O Fórum Metropolitano foi fundado em 29 de março de 2001, em reunião organizada pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, em São Paulo, com a participação de 28 prefeitos e 8 vice-prefeitos e representantes de 36 dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Na mesma reunião, os prefeitos aprovaram uma declaração e programa de ação e elegeram a coordenação do Fórum.

A criação do Fórum foi resultado de um processo de articulação, organização e mobilização dos prefeitos da Região Metropolitana iniciado em novembro de 2000, durante a realização do Seminário São Paulo Sem Medo 2, organizado pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, pelo Núcleo de Estudos da Violência da

---

6. Informações sobre a criação, estrutura e funcionamento do Fórum Metropolitano de Segurança Pública estão disponíveis no web-site do Fórum Metropolitano ([www.forumsp.org.br](http://www.forumsp.org.br)). Ver também Capobianco e Mesquita 2001.

USP e pela TV Globo de São Paulo, no Parlatino, em 25-27 de novembro de 2002.

Reconhecendo a crescente participação dos municípios na área da segurança pública, tendo em vista a realização de eleições municipais em outubro de 2000 e a posse dos prefeitos eleitos em janeiro de 2002, os organizadores convidaram os prefeitos eleitos para participarem do Seminário São Paulo Sem Medo 2 e lançaram a proposta de criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública.

Depois da posse dos novos prefeitos, entre janeiro e março de 2001, uma equipe do Instituto São Paulo Contra a Violência apresentou a proposta de criação do Fórum a cada um dos 39 prefeitos. Durante esse mesmo período, a equipe do Instituto São Paulo Contra a Violência fez um levantamento dos principais problemas existentes na área da segurança pública e das principais ações desenvolvidas pelo governo municipal e por organizações da sociedade civil para redução da violência em cada município da região metropolitana.

A consulta aos prefeitos e o levantamento da situação de cada município mostrou o interesse dos prefeitos na intensificação das ações do governo municipal na área da segurança e na criação do Fórum Metropolitano como forma de promover a integração e fortalecimento da atuação dos governos municipais no controle e na prevenção da criminalidade e da violência, ao mesmo tempo em que mostrou que alguns prefeitos ainda relutavam em assumir que a segurança pública é uma responsabilidade de todos, não só do governo estadual, e que a violência deve ser também prevenida.

Por um lado, havia o agravamento dos problemas de segurança pública. O crime organizado, a delinquência juvenil e os crimes registrados pela polícia preocupavam de maneira particularmente aguda os governantes, como indicadores do agravamento da violência urbana. Entretanto havia também uma preocupação crescente na sociedade com manifestações menos visíveis de violência, na família, na escola, no trabalho, na vizinhança, no trânsito – crimes

muitas vezes não registrados pela polícia, que afetam de maneira mais direta, imediata e visível a segurança dos cidadãos e a qualidade de vida da população.

Segundo pesquisa realizada pela Fundação Seade em 1998, no Estado de São Paulo, 5,9% da população (17,8% das famílias) tinha sido vítima de roubo ou furto nos doze meses anteriores à pesquisa e 1,6% da população (4,8% das famílias) tinha sido vítima de agressão física. Na Região Metropolitana de São Paulo, as porcentagens subiam para 6,6% da população vítima de roubo ou furto (19,9% das famílias) e 1,7% da população vítima de agressão física (5,1% das famílias). Segundo a mesma pesquisa, apenas 45,5% das pessoas vítimas de roubo ou furto registram a ocorrência na polícia (43,1% na região metropolitana e 50,6% no interior do estado).<sup>7</sup>

Pesquisas realizadas pelo Datafolha mostram o aumento da preocupação com a violência no Brasil de 1996 para 2002. Em pesquisa realizada em fevereiro de 2002, em 153 municípios de todos os estados brasileiros, 21% dos entrevistados responderam que a violência é o maior problema do Brasil, em comparação com 2% que responderam à pesquisa em junho de 1996. No Estado e na cidade de São Paulo, a porcentagem dos entrevistados que considera a violência o maior problema do Brasil chegou a 27% e 29%.<sup>8</sup>

Ao mesmo tempo em que aumentava a preocupação da população com o problema da criminalidade e da violência, programas de estabilização econômica e controle do déficit público impunham limites à ampliação dos investimentos do Estado e da União na área da segurança pública. O problema da falta de investimentos é agravado pela elevada porcentagem do orçamento da segurança pública comprometido com despesas de pessoal e encargos sociais e principalmente com pagamentos de funcionários inativos.

---

7. Fundação Seade 1998 e Assembléia Legislativa do Estado 1999: 41-43.

8. Folha de S. Paulo, “Violência apavora mais os brasileiros”, 10 de março de 2002, pág. C-1.

No Estado de São Paulo, as despesas totais de segurança pública cresceram de R\$ 1,8 bilhão em 1996 para 4,7 bilhões em 2001 (+161%). Mas, em 2001, 88% do orçamento da segurança pública estavam comprometidos com despesas de pessoal e encargos sociais e 40% estavam comprometidos com pagamento de aposentadorias, reformas e pensões. *Ver tabela 5.* Na polícia militar, as despesas totais cresceram de 1,1 bilhão em 1996 para 3,4 bilhões em 2001 (+209%). Em 2001, 91% do orçamento da polícia militar estavam comprometidos com despesas de pessoal e encargos sociais, e 47% com aposentadorias, reformas e pensões. *Ver tabela 6.*<sup>9</sup>

Assim como acontece nas áreas da saúde, educação e assistência social, havia uma demanda crescente da população em favor da ampliação das ações dos municípios e da sociedade civil na área da segurança pública, em colaboração com o Estado e a União. Os problemas de segurança pública estiveram no centro dos debates e propostas dos candidatos a prefeito durante as eleições municipais de 2000.

Os municípios não têm polícias. Têm apenas guardas municipais. Não têm sistema judiciário e sistema prisional. Não poderiam, portanto, desempenhar papel muito ativo no enfrentamento direto do crime. Do ponto de vista da maioria dos prefeitos, porém, os governos municipais poderiam colaborar com governos estaduais e governo federal, apoiando políticas de controle da violência. E poderiam desempenhar papel ativo na prevenção da violência, na organização e mobilização da comunidade e no desenvolvimento de políticas sociais e urbanas direcionadas a áreas e comunidades com alto risco de violência. Poderiam fazer isso de maneira mais efetiva se estivessem mais organizados, mobilizados, articulados e se desenvolvessem ações integradas.<sup>10</sup>

---

9. Dados da Controladoria Geral do Estado, no web-site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo ([www.fazenda.sp.gov.br](http://www.fazenda.sp.gov.br)).

10. Sobre o papel dos municípios na segurança pública, ver Muniz 2000.

### 3.1 Missão, objetivos e áreas estratégicas

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

São objetivos do Fórum Metropolitano de Segurança Pública:

1. Produzir e disseminar informação sobre o problema da violência na Região Metropolitana de São Paulo e as políticas, programas e ações capazes de solucionar o problema.
2. Estimular a participação das prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo no debate e na implementação de soluções para o problema da violência, seja através da incorporação da prevenção da violência como uma das dimensões das políticas urbanas e sociais, seja através da criação de uma secretaria ou coordenadoria para desenvolver políticas municipais de segurança pública.
3. Intensificar a colaboração entre governos municipais e destes com a sociedade civil, a universidade e o setor privado, no desenvolvimento e sustentação de estratégias preventivas de redução da violência, tanto de natureza social como de natureza situacional.
4. Promover a colaboração entre os governos municipais, o governo estadual e o governo federal, no desenvolvimento e sustentação de uma política de segurança pública para a Região Metropolitana de São Paulo.

Para realizar a sua missão e atingir seus objetivos, o Fórum Metropolitano de Segurança Pública definiu inicialmente quatro áreas estratégicas de atuação:

1. Informação sobre a criminalidade e a violência;
2. Controle da criminalidade e da violência;
3. Prevenção da criminalidade e da violência;
4. Comunicação social.

### 3.2 Estrutura

O Fórum Metropolitano de Segurança Pública é dirigido por uma coordenação, escolhida pelos prefeitos dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, composta de um coordenador-geral e dos coordenadores dos grupos de trabalho.

O Fórum constituiu inicialmente quatro grupos de trabalho, um para cada área estratégica, sob a coordenação de um prefeito, com a participação de representantes do governo, da sociedade civil e de especialistas, para realização de estudos e desenvolvimento de projetos em áreas específicas.

- Grupo de Trabalho de Informações Criminais, para promover a expansão do INFOCRIM para os 39 municípios da região metropolitana, garantir o acesso das prefeituras às informações do INFOCRIM e fortalecer a ação do Disque Denúncia, a fim de subsidiar com informações das ocorrências criminais a política estadual e as políticas municipais de segurança pública na região.
- Grupo de Trabalho da Guarda Municipal, para debater e aperfeiçoar o papel das guardas municipais e as relações destas com as polícias civil e militar.
- Grupo de Trabalho da Prevenção da Violência, para promover políticas sociais e urbanas visando a reduzir as causas da violência.
- Grupo de Trabalho de Comunicação Social, para disseminar informações sobre assuntos de interesse do Fórum e implantação de um centro de referência na Internet.

Para auxiliar o trabalho da coordenação, o Fórum tem uma secretaria-executiva, exercida pela equipe do Instituto São Paulo Contra a Violência.

A coordenação do Fórum Metropolitano, eleita na primeira reunião plenária, de 29 de março de 2001, foi formada pelos seguintes prefeitos:

- Coordenador Geral: Elói Pietá, Guarulhos
- Coordenadora do GT de Informações Criminais: Marta Suplicy, São Paulo
- Coordenador do GT de Guardas Municipais: Silvio Peccioli, Santana de Parnaíba
- Coordenador do GT de Prevenção da Violência: Maurício Soares, São Bernardo do Campo
- Coordenador do GT de Comunicação Social: Lener do Nascimento Ribeiro

Na quarta reunião plenária, de 20 de fevereiro de 2002, os prefeitos decidiram constituir um novo grupo de trabalho, GT de Acompanhamento Legislativo, para acompanhar a tramitação de projetos de lei de interesse dos municípios na área da segurança pública, nas Câmaras Municipais, na Assembléia Legislativa de São Paulo e no Congresso Nacional. Foram eleitos os seguintes prefeitos para a Coordenação do Fórum:

- Coordenador Geral: Celso Giglio, Osasco
- Coordenador do GT de Informações Criminais: Elói Pietá, Guarulhos
- Coordenador do GT de Guardas Municipais: Silvio Peccioli, Santana de Parnaíba
- Coordenador do GT de Prevenção da Violência: Junji Abe, Mogi das Cruzes
- Coordenadora do GT de Comunicação Social: Dalvani Caraméz, Itapevi

- Coordenador do GT de Acompanhamento Legislativo, Luiz Tortorello, São Caetano do Sul.

Na oitava plenária, de 27 de fevereiro de 2003, mais um grupo de trabalho foi constituído, o GT sobre Sistema Prisional, para promover a discussão da relação entre as prefeituras e o sistema penitenciário e da participação dos municípios no processo de execução penal. Um novo grupo de prefeitos coordenadores do Fórum foi eleito:

- Coordenador Geral: Silvio Peccioli, Santana de Parnaíba
- Coordenador do GT de Informações Criminais: Elói Pietá, Guarulhos
- Coordenador do GT de Guardas Municipais: João Avamileno, Santo André
- Coordenador do GT de Prevenção da Violência: Lacir Baudusco, Itapecerica da Serra
- Coordenador do GT de Comunicação Social: Raul Silveira Bueno Júnior, Pirapora do Bom Jesus
- Coordenador do GT de Acompanhamento Legislativo: Antonio Jair O. Nascimento, Mairiporã
- Coordenador do GT sobre Sistema Prisional: Lener Ribeiro do Nascimento, São Lourenço da Serra.

### 3.3 Funcionamento

O Fórum realiza reuniões plenárias trimestrais, durante as quais os prefeitos deliberam sobre propostas de ação elaboradas pelos grupos de trabalho. Após a reunião de instalação em março de 2001, o Fórum já realizou sete reuniões plenárias. As reuniões dos prefeitos são abertas ao público e contam com a participação de representantes da sociedade civil, do governo estadual e do governo federal. As decisões de cada plenária são implementadas pelos grupos de trabalho, que prestam contas das

ações implementadas e dos resultados obtidos ao conjunto dos prefeitos na plenária seguinte.

Cada grupo de trabalho tem autonomia para decidir a sua organização e funcionamento, mas todos os grupos realizam reuniões com representantes das prefeituras, de organizações da sociedade civil e com especialistas de diversas áreas para planejar suas ações. Nessas reuniões, para as quais os prefeitos contam com o apoio organizacional e técnico do Instituto São Paulo Contra a Violência, é intensa a troca de informações sobre problemas enfrentados, sobre programas e ações desenvolvidas pelos municípios na área da segurança pública, assim como é intensa a discussão do papel do município na área da segurança pública, particularmente na área da prevenção da violência.

Na área de informações criminais, o Fórum Metropolitano defende a expansão imediata do sistema Infocrim, implantado na cidade de São Paulo desde o ano 2000, para todos os municípios da região metropolitana, e a divulgação e fortalecimento do serviço Disque Denúncia. O Fórum Metropolitano e a Secretaria da Segurança Pública assinaram um protocolo de intenções para disponibilização para as prefeituras de mapas de ocorrências criminais do sistema Infocrim, para servir de subsídio para o desenvolvimento de programas e ações municipais de prevenção da violência.<sup>11</sup> Em março de 2003 foi assinado o convênio entre a prefeitura de São Paulo e a Secretária da Segurança Pública, possibilitando que o primeiro município da Região Metropolitana de São Paulo tenha efetivo acesso aos dados e mapas do sistema Infocrim.

Na área de guardas municipais, o Fórum Metropolitano aprovou uma moção de apoio à mudança do artigo 144 da Constituição Federal, visando a estender às guardas municipais o poder de polí-

11. O Protocolo de Intenções foi assinado pelo governador do Estado, secretário de Estado da Segurança Pública e prefeitos dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo no Palácio dos Bandeirantes, dia 1º de julho de 2002, e publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo dia 13 de setembro de 2002.

cia. O Fórum aprovou um programa mínimo para formação dos guardas municipais e recomendou a adoção deste programa nos centros de formação e a realização de intercâmbio entre as guardas municipais visando ao aperfeiçoamento dos seus profissionais. Por fim, o Fórum aprovou proposta de padronização dos sistemas de registros de ocorrências criminais das guardas municipais e a compatibilização desses sistemas com o com os sistemas das polícias civil e militar.

Na área da prevenção à violência, o Fórum fez um levantamento das áreas de risco de violência na região metropolitana, criou um banco de projetos de prevenção à violência, realizou seminários regionais para debater e promover políticas e programas de prevenção nos municípios da região e elaborou o Plano Metropolitano de Prevenção da Violência que contém diretrizes essenciais ao planejamento e concretização de ações para prevenir a violência nas esferas municipal e intermunicipal e iniciou um monitoramento da implementação das diretrizes do plano pelos municípios. Com apoio de outras organizações o Fórum pretende também discutir e implementar o atendimento às medidas sócio-educativas em meio aberto, liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade, aplicadas aos adolescentes que cometem atos infracionais.

Na área de comunicação social, o Fórum Metropolitano desenvolveu um *web-site*, realizou o Primeiro Dia Metropolitano de Prevenção à Violência, dedicado ao debate do tema *álcool e drogas*, em 1º de setembro de 2001, e desenvolveu o Segundo Dia Metropolitano de Prevenção à Violência, dedicado ao debate do tema *inclusão social*, em 18 de maio de 2002.<sup>12</sup>

Na área de acompanhamento legislativo, o Fórum Metropolitano começou a acompanhar e discutir as experiências de fecha-

12. A agência DPZ desenvolveu uma campanha publicitária para o Primeiro Dia Metropolitano de Prevenção à Violência. A agência McCann-Erickson desenvolveu uma campanha publicitária para o Segundo Dia Metropolitano de Prevenção à Violência e a logomarca “Cidade To Dentro” para o Fórum Metropolitano.

mento de bares no período noturno, como forma de redução da violência. Assunto de destaque nessa área são as leis municipais sobre fechamento de bares no período noturno, aprovadas pela Câmara Municipal e sancionadas pelo prefeito em onze municípios da região metropolitana: Barueri, Diadema, Embu, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Juquitiba, Mauá, Osasco, São Paulo, São Lourenço da Serra, Suzano, Taboão da Serra.<sup>13</sup>

#### 4. Visões sobre a violência e o papel dos municípios na segurança pública

No Fórum, há amplo consenso sobre a influência de problemas sociais e urbanos no aumento da violência e sobre a importância das políticas de prevenção, complementando políticas de controle ou contenção da violência. Há também amplo consenso sobre as limitações e deficiências das políticas de segurança pública do governo estadual e do governo federal e sobre a necessidade de maior participação dos governos municipais e da sociedade civil na resolução dos problemas de segurança pública.

Não se trata de defender um processo de municipalização da segurança pública, no qual a responsabilidade pela segurança pública seria transferida do Estado e da União para o município. A maioria dos municípios não tem interesse nem capacidade para assumir a responsabilidade pela segurança pública, particularmente num contexto de crescimento do crime organizado e da sua articulação em escala regional, nacional e internacional.

Trata-se, ao contrário, de defender a expansão da participação do município, no processo de melhoria da segurança pública, através da colaboração com o Estado e a União nas políticas de contenção do crime, da cobrança de uma atuação mais eficaz na contenção

13. Ver Programa do I Encontro Intermunicipal “Álcool, Bares e Violência”, promovido pela Prefeitura Municipal de Barueri/Comitê de Segurança e Cidadania, em Barueri, 26 de setembro de 2002.

do crime por parte do Estado e da União e, principalmente, do desenvolvimento de programas e ações de prevenção da violência.

Entretanto, simplificando bastante o debate sobre o papel dos municípios na área da segurança pública, é possível perceber a existência de pelo menos três visões distintas no interior do Fórum Metropolitano.

Na primeira visão, a guarda municipal seria o principal instrumento dos municípios para atuar na melhoria da segurança pública. Num primeiro momento, as guardas municipais poderiam ser fortalecidas e atuar em conjunto com ou ao lado das polícias civil e militar no controle da criminalidade. Num segundo momento, as guardas poderiam se transformar em polícias municipais, ganhando autonomia em relação às polícias civil e militar. Os prefeitos enfatizam que, pelo fato de os governos municipais estarem mais próximos da população do que o governo estadual e o governo federal, as guardas ou polícias municipais poderiam mais facilmente adquirir características de polícia comunitária e atuar mais efetivamente na prevenção da violência.<sup>14</sup>

Dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, 23 têm guardas municipais: Arujá; Barueri; Caieiras; Cajamar; Cotia; Diadema; Embu-Guaçu; Ferraz de Vasconcelos; Franco da Rocha; Guarulhos; Itapeverica da Serra; Itapevi; Jandira; Mauá; Osasco; Poá; Ribeirão Pires; Santana de Parnaíba; Santo André; São Bernardo do Campo; São Caetano do Sul; São Paulo; Taboão da Serra.<sup>15</sup> Os outros treze municípios não têm e há prefeitos que são contra a constituição de guardas municipais.<sup>16</sup>

---

14. Os prefeitos Silvio Peccioli (Santana de Parnaíba) e Gil Arantes (Barueri), por exemplo, são defensores do fortalecimento das guardas municipais.

15. Fórum Metropolitano de Segurança Pública, Relatório de Atividades, Resultados e Propostas – 29/03/2001 a 28/06/2001 – 28 de junho e 2001, p. 43. Relatório disponível no web-site do Fórum Metropolitano ([www.forumsp.org.br](http://www.forumsp.org.br)).

16. O prefeito José Bressane (Francisco Morato), por exemplo, argumenta que muitos municípios não têm recursos suficientes para constituir (*continua*)

Na segunda visão, as políticas sociais e urbanas visando a diminuir a incidência de fatores que aumentam o risco de violência são os principais instrumentos dos municípios para atuar na melhoria da segurança pública. Exemplos: políticas de reurbanização e revitalização de espaços públicos, garantia de acesso e melhoria da qualidade dos serviços de saúde e educação, incentivo ao esporte, lazer e cultura, programas de geração de renda e emprego, programas de tratamento e prevenção da dependência e do abuso de álcool e drogas, programas de atendimento a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos.<sup>17</sup>

Há uma posição intermediária. Segundo esta visão, as políticas sociais e urbanas visando a diminuir a incidência de fatores que aumentam o risco de violência são os principais instrumentos dos municípios para atuar na melhoria da segurança pública. Mas a constituição e fortalecimento das guardas municipais e, em última instância, a atribuição de poder de polícia às guardas municipais e transformação das guardas em polícias municipais são medidas fundamentais para inserção dos municípios no debate e na área da segurança pública em condições de igualdade com o Estado e a União.<sup>18</sup>

## 5. Conclusão

O aumento da criminalidade e da violência nos últimos vinte anos colocou o tema da segurança pública na agenda política brasileira. Em primeiro lugar, nas eleições para governador de Estado e, posteriormente, nas eleições para presidente da República e prefeitos

---

(*continuação*) guardas municipais e os recursos disponíveis deveriam ser aplicados em outras áreas. O prefeito Junji Abe (Mogi das Cruzes) defende a criação da guarda municipal na cidade, mas argumenta que a lei de responsabilidade fiscal é um obstáculo a investimentos adicionais do município nesta área.

17. Esta posição é defendida, por exemplo, pelos prefeitos Junji Abe (Mogi das Cruzes) e Dalvani Caramez (Itapevi).

18. Esta posição é defendida principalmente pelo Prefeito Elói Pietá (Guarulhos).

to, verificou-se a ampliação do debate sobre as causas do aumento da criminalidade e da violência e as estratégias e ações capazes de solucionar o problema.

O debate político foi alimentado pelo surgimento e fortalecimento de centros produzindo estudos e pesquisas sobre o tema em diversos estados do país, como, por exemplo, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, o Instituto Superior de Estudos da Religião e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro, e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais. Foi também alimentado pelo surgimento de organizações não governamentais dedicadas ao tema da violência – como o Movimento Viva Rio, Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, o Instituto São Paulo Contra a Violência e o Instituto Sou da Paz – e pelo engajamento de organizações de direitos humanos no debate sobre políticas de segurança pública.

Na esfera federal, o debate sobre a criminalidade e violência, alimentado pelo lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos em 1996, ganhou força após a greve das polícias civis e militares em diversos estados brasileiros em 1997 e mais claramente com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública no ano 2000.

Na esfera municipal, o debate sobre a criminalidade e a violência ganhou força durante as eleições do ano 2000. No Estado de São Paulo, desde março 2001, o Fórum Metropolitano de Segurança Pública se tornou um espaço privilegiado para esse debate, reunindo não apenas prefeitos, mas representantes do governo federal, do governo estadual e da sociedade civil.

Apesar da importância atribuída à prevenção da violência no Programa Nacional de Direitos Humanos e no Plano Nacional de Segurança Pública, a atuação do governo federal na área da segurança pública está centrada na reforma, aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições policiais, judiciais e prisionais e de todo sistema de justiça criminal da União e dos Estados.

Já a atuação dos prefeitos e dos governos municipais que integram o Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo, apesar da importância atribuída às guardas municipais, está mais centrada no desenvolvimento de políticas sociais e urbanas de prevenção da violência. Nesse sentido, é importante assinalar as seguintes ações: a realização de seminários regionais e campanhas metropolitanas sobre a prevenção da violência, a elaboração do Plano Metropolitano de Prevenção da Violência e o Protocolo de Intenções assinado entre o Estado de São Paulo e os municípios da região metropolitana referente à disponibilização de mapas de ocorrências criminais para subsidiar o desenvolvimento de programas e ações municipais de prevenção da violência.

Nos seus mais de dois anos de existência, o Fórum Metropolitano de Segurança Pública ampliou e deu sustentação à participação no debate sobre assuntos de segurança pública dos prefeitos da Região Metropolitana de São Paulo. O Fórum Metropolitano ajudou a formar e projetar a visão dos prefeitos sobre as causas da criminalidade e da violência e as soluções para o problema, dando ênfase aos fatores ambientais e sociais que aumentam o risco de violência e à importância das políticas, programas e ações de prevenção da violência.

Ao ampliar a participação dos prefeitos e da sociedade no debate sobre a segurança pública, o Fórum contribuiu para modificar as visões tradicionais do problema da violência e deslocar o eixo do debate sobre as soluções do problema, que passaram a ser pensadas não apenas como responsabilidade do governo através de medidas repressivas, mas também da sociedade através de medidas preventivas.

O Fórum Metropolitano de Segurança Pública é uma experiência recente, ainda em fase de consolidação. Reúne prefeitos com identidades políticas e partidárias muitas vezes antagônicas e visões sobre o problema da criminalidade e da violência diferenciadas – o que torna particularmente difícil e desafiadora a sua sustentação e o seu fortalecimento.

Entretanto, o interesse da população, das organizações da sociedade civil e da mídia na participação dos prefeitos e dos governos municipais nos assuntos de segurança pública, particularmente através de programas e ações de prevenção da violência, associado à possibilidade de ganhos reais para os prefeitos através da articulação, organização e mobilização dos governos municipais para atuar nesta área, é um incentivo para a sustentação e o fortalecimento do Fórum Metropolitano. E para a ampliação e sofisticação do debate sobre violência e criminalidade no estado e no país.

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. A alienação da autoridade: notas sobre violência urbana e criminalidade. In: REIS VELLOSO, João Paulo (Ed.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- ADORNO, Sérgio et al. *Violência. Ciência e Cultura* 54:1, jul/ago/set. 2002.
- \_\_\_\_\_. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (Ed.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bargaço, 1998.
- \_\_\_\_\_. A criminalidade violenta urbana no Brasil: um recorte temático. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 35, p. 3-24, 1993.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO. *Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI: Segurança*. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 1999.
- CAPOBIANCO, Eduardo, MESQUITA, Paulo de. *O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e o papel dos municípios na segurança pública em São Paulo*. Manuscrito, 2001. Disponível no web-site do Fórum Metropolitano ([www.forumsp.org.br](http://www.forumsp.org.br)).
- FUNDAÇÃO SEADE. *Pesquisa de Condições de Vida em 1998*, 1998. Disponível no web-site da Fundação Seade ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)).
- LIMA, Roberto Kant, MISSE, Michel, MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal

no Brasil: uma bibliografia. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 50, p. 45-123, 2000.

- MAGUIRE, Mike, MORGAN, Rod, REINER, Robert (Eds.). *The Oxford handbook of criminology*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- MICHAUD, Yves. *A violência*. Trad. L. Garcia. São Paulo: Ática, 1989.
- MUNCIE, John, McLAUGHLIN, Eugene, LANGAN, Mary (Eds.). *Criminological perspectives: a reader*. London: Sage, 1996.
- MUNIZ, Jaqueline. O papel decisivo dos municípios na segurança pública. Manuscrito, 2000. Disponível no web-site do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania ([www.cesec.ucam.edu.br](http://www.cesec.ucam.edu.br)).
- PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- TONRY, Michael (Ed.). *The handbook of crime and punishment*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1998.
- WASELWISZ, Jacobo. *Mapa da violência III: os jovens do Brasil*. Brasília: Unesco, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH, 2002.
- ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, Sérgio (Ed.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)* 1. São Paulo: Sumaré e Anpocs; Brasília: Capes, 1999.
- \_\_\_\_\_. Violência, crime organizado e poder: a tragédia brasileira e seus desafios. In: REIS VELLOSO, João Paulo (Ed.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- Web-Sites
- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Universidade Federal de Minas Gerais: [www.crisp.ufmg.br](http://www.crisp.ufmg.br)
- Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – Universidade Cândido Mendes: [www.cesec.ucam.edu.br](http://www.cesec.ucam.edu.br)
- Fórum Metropolitano de Segurança Pública: [www.forumsp.org.br](http://www.forumsp.org.br)
- Instituto Superior de Estudos da Religião, ISER: [www.iser.org.br](http://www.iser.org.br)
- Núcleo de Estudos da Violência – Universidade de São Paulo, NEV-USP: [www.nev.prp.usp.br](http://www.nev.prp.usp.br)
- Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa – Universidade Federal Fluminense, NUFEP: [www.uff.br/nufep/paginas/apresentacao.htm](http://www.uff.br/nufep/paginas/apresentacao.htm)

ANEXO DE TABELAS

**Tabela 1.** Mortes por homicídio por 100 mil habitantes, Estados, Brasil, 1991-2000.

Estado/ Região	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)
Acre	25.3	24.8	25.9	19.4	22	20.6	19.6	20.7	9.4	19.2	-24.11
Amazonas	19.2	16.3	15.8	17	18.4	18	18.1	20.2	19.3	19.7	2.6
Amapá	18.1	24	20.2	35.9	35	41.7	33.1	37.4	42.3	32.5	79.56
Pará	16.5	15.1	12.1	13.5	12.9	12.2	12.9	13	10.5	13	-21.21
Rondônia	44.2	35	42.6	33.6	27.2	23.6	27.5	36.9	32.1	34.9	-21.04
Roraima	36.9	43.6	31.8	33.6	36.9	38.6	31.2	43.9	49.3	39.5	7.05
Tocantins	10.2	7.1	9.6	10.8	7.4	12.2	11.2	12.3	13.1	15.3	50
Região Norte	20.5	18.1	17.3	17.6	16.7	16.7	16.9	19	17	18.7	-8.78
Alagoas	27	23.4	24.3	23.9	28.1	27.6	23.6	21.2	19.8	25.6	-5.19
Bahia	5	6.9	12.4	14.3	12.4	15	15.6	15.6	15.6	15.6	212
Ceará	9.7	8.5	10.8	9.5	12.6	12.7	14.4	13.1	15.2	16.5	70.1
Maranhão	9.3	8.4	7.8	6.1	7.4	6.6	5.9	4.8	4.5	6.1	-34.41
Paraíba	12.5	10.6	11.2	12.1	13.9	18.8	14.6	12.4	11.8	15	20
Pernambuco	38.8	35.2	37.6	34.7	36.1	39.8	48.5	57.2	53.6	52.3	34.79
Piauí	4.4	3.7	4.6	3.9	4.6	4.6	5.6	5.1	4.7	8.2	86.36
Rio Gde Norte	9.2	8.1	9.9	8.4	9.9	9.1	8.9	8.3	8.3	9.2	0
Sergipe	21.7	30.7	20.4	22.1	16.2	14.4	11.3	10.2	19.3	22	1.38
Reg. Nordeste	14.5	14	16.2	15.8	16.4	17.8	19	19.7	19.6	20.7	42.76

*continua*

continuação

Estado/ Região	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)
Minas Gerais	7.7	6.9	7.5	6.7	7.2	7.2	7.6	8.4	8.8	11	42.86
Rio de Janeiro	39.6	35	41.2	48.9	62.2	58.8	57.5	53.9	51	50.9	28.54
São Paulo	30.8	28.2	28.4	30.3	34.6	35.7	35.6	39.1	43.4	42.2	37.01
Reg. Sudeste	27.1	24.4	26.3	28.7	33.6	33.5	33.6	35.2	36.7	36.4	34.32
Paraná	14.5	12.8	14.3	14.4	15.7	15.1	17.3	17.5	18	18.5	27.59
Rio Gde do Sul	18.5	17	12.6	14.2	15	15.1	16.6	15.2	15.1	16.3	-11.89
Sta Catarina	7.8	7.6	7.7	7.1	8.4	8.1	8.2	7.7	7.2	7.9	1.28
Região Sul	14.8	13.4	12.2	12.8	13.9	13.6	15.1	14.5	14.5	15.3	3.38
Distrito Federal	33.5	28.4	35.9	35.4	38.9	37.7	35.1	36.9	36.1	37.5	11.94
Goiás	20.4	19.3	16.6	17.2	16.7	15.4	14.9	13.3	16.3	20.1	-1.47
Mato Grosso	22.1	23.6	25.1	27.6	33.1	37.4	37.1	33.3	28	31	40.27
Mato Gr. Sul	22.5	17.4	17.1	15	27.5	28.7	32.7	35.3	33.7	39.8	76.89
Reg. Centro-Oeste	23.4	21.2	21.6	21.8	25.9	26.2	26.3	25.8	25.6	29.3	25.21
Brasil	20.9	19.1	20.3	21.4	24	24.4	25	25.9	26.3	27	29.19

Fonte: Waiselfisz 2002 (SIM/DATASUS)

Tabela 2. *Homicídios por 100 mil hab.,  
Brasil em perspectiva comparada.*

País	Ano	Homicídios/100 mil hab.
Alemanha	1999	0.9
Austrália	1998	1.0
Argentina	1996	4.6
Brasil	2000	27.0
Canadá	1997	1.4
Colômbia	1998	60.0
Coréia	1997	2.1
Equador	1996	15.5
Espanha	1998	0.9
Estados Unidos	1998	6.6
Fed. Russa	1998	23.0
França	1998	0.7
Hungria	1999	2.9
Itália	1997	1.3
Japão	1997	0.6
México	1997	14.9
Polônia	1996	2.6
Portugal	1999	1.2
Reino Unido	1999	0.7
Suécia	1996	1.2

Fonte: Waiselfisz 2002 (Dados: OMS/WHOSIS/WMD, SIM/DATASUS e DANE)

Tabela 3. Mortes por homicídio por 100 mil habitantes, capitais, Brasil, 1991-2000.

Capital/ Região	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)
Belém	27.3	27.8	18.9	26.8	24.6	22.7	24.1	28.1	46.0	56.1	105.49
Boa Vista	43.0	43.7	37.1	40.5	43.7	50.1	31.6	45.9	44.8	40.4	-6.05
Macapá	22.4	32.3	25.6	43.3	44.9	61.5	46.1	49.6	61.3	46.2	106.25
Manaus	38.1	31.6	29.6	32.9	34.3	35.3	34.5	38.9	33.0	33.2	-12.86
Palmas	12.7	16.8	12.6	11.7	13.9	9.3	7.1	12.5	19.3	21.8	71.65
Porto Velho	56.7	43.3	39.7	38.9	22.5	33.0	37.8	68.1	53.0	47.5	-16.23
Rio Branco	47.0	47.4	48.2	34.1	34.5	35.8	37.5	39.8	17.8	36.4	-22.55
Região Norte	35.1	32.7	27.7	32.0	30.5	32.6	31.3	38.1	40.2	43.1	22.79
Aracaju	27.7	73.0	35.3	48.6	29.2	29.0	19.2	17.1	34.6	39.4	42.24
Fortaleza	20.8	18.0	21.2	20.7	29.0	24.5	27.0	20.4	25.2	28.2	35.58
João Pessoa	19.4	20.8	24.6	24.7	33.6	36.4	33.3	37.7	35.8	37.8	94.85
Maceió	45.5	42.4	43.4	42.0	47.3	49.4	38.7	33.5	31.2	45.1	-0.88
Natal	16.7	12.2	16.5	15.5	17.7	17.5	18.1	16.1	9.5	10.4	-37.72
Recife	69.5	63.6	69.4	61.6	68.0	78.8	104.7	112.6	97.5	95.8	37.84
Salvador	1.9	10.3	33.1	40.2	30.0	38.3	41.2	41.2	41.2	41.2	2068.42
São Luís	28.3	21.6	18.5	18.7	24.2	23.1	22.2	16.4	12.6	16.6	-41.34
Teresina	10.9	9.4	10.8	9.7	12.0	13.3	16.9	17.7	13.8	22.2	103.67
Região Nordeste	25.3	26.9	32.6	33.4	34.5	37.1	40.7	39.5	37.8	40.5	60.08

*continua*

*continuação*

Capital/ Região	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)
Belo Horizonte	15.3	13.8	13.4	12.7	18.0	18.9	20.5	20.1	8.1	14.8	-3.27
Rio de Janeiro	35.1	19.3	32.8	40.6	62.9	67.4	65.1	61.3	51.9	56.5	60.97
São Paulo	50.4	45.7	44.9	47.3	58.6	57.8	56.1	59.8	67.0	64.8	28.57
Vitória	64.0	50.5	79.0	90.7	94.7	83.9	101.7	101.8	102.6	78.8	23.13
Região Sudeste	41.7	33.8	37.9	41.8	55.7	56.6	55.4	56.2	55.8	56.5	35.49
Curitiba	15.5	15.2	18.6	19.2	20.8	22.1	26.9	23.0	26.3	26.2	69.03
Florianópolis	5.1	6.6	8.8	5.3	10.5	11.1	9.0	8.5	7.7	10.2	100.00
Porto Alegre	29.5	30.1	17.8	24.1	29.1	29.6	37.0	30.9	32.2	39.2	32.88
Região Sul	20.8	21.0	17.4	20.1	23.4	24.3	29.5	24.9	26.9	29.9	43.75
Brasília	33.5	28.4	35.9	35.4	38.9	38.3	35.5	37.9	36.3	37.5	11.94
Campo Grande	25.1	26.7	23.4	27.0	33.1	42.5	42.0	41.0	30.9	39.3	56.57
Cuiabá	14.3	7.2	10.4	7.7	38.9	44.3	54.7	74.4	66.1	69.5	386.01
Goânia	25.6	23.0	24.2	25.5	28.1	23.6	22.0	22.4	29.7	28.6	11.72
Região Centro-Oeste	27.9	24.3	28.0	28.4	35.1	35.8	35.2	38.5	37.1	39.2	40.50
Brasil	34.1	30.0	33.1	35.7	43.5	44.8	45.3	46.0	45.5	47.2	38.42

Fonte: Waiselfisz 2002 (SIM/DATASUS)

**Tabela 4.** Mortes por homicídio por 100 mil habitantes, 15 a 24 anos, capitais, sexo, 2000.

Capital/ Região	Total	Homem	Mulher	Hom/Mul	Hom/Tot	Mul/Tot
Belém	52.7	106.5	4.0	26.63	2.02	0.08
Boa Vista	91.0	169.5	17.2	9.85	1.86	0.19
Macapá	98.6	202.9	3.0	67.63	2.06	0.03
Manaus	64.9	126.7	7.7	16.45	1.95	0.12
Palmas	14.9	25.6	5.6	4.57	1.72	0.38
Porto Velho	91.5	176.5	8.2	21.52	1.93	0.09
Rio Branco	79.2	151.6	13.4	11.31	1.91	0.17
Região Norte	65.9	130.0	6.9	18.84	1.97	0.10
Aracaju	80.1	165.5	3.7	44.73	2.07	0.05
Fortaleza	52.6	104.9	5.9	17.78	1.99	0.11
João Pessoa	87.8	170.7	12.1	14.11	1.94	0.14
Maceió	96.2	185.7	14.7	12.63	1.93	0.15
Natal	15.3	31.8	0.0	-	2.08	0.00
Recife	221.3	424.5	28.7	14.79	1.92	0.13
Salvador	85.5	15.4	1.4	11.00	0.18	0.02
São Luís	28.0	51.9	7.9	6.57	1.85	0.28
Teresina	42.7	86.7	4.5	19.27	2.03	0.11
<i>Reg. Nordeste</i>	<i>83.6</i>	<i>125.9</i>	<i>8.2</i>	<i>15.35</i>	<i>1.51</i>	<i>0.10</i>
Belo Horizonte	75.4	134.2	11.6	11.57	1.78	0.15
Rio de Janeiro	131.1	252.3	12.8	19.71	1.92	0.10
São Paulo	138.8	269.4	14.7	18.33	1.94	0.11
Vitória	160.5	309.0	22.4	13.79	1.93	0.14
<i>Reg. Sudeste</i>	<i>128.8</i>	<i>247.9</i>	<i>13.9</i>	<i>17.83</i>	<i>1.92</i>	<i>0.11</i>
Curitiba	54.8	105.1	5.7	18.44	1.92	0.10
Florianópolis	12.9	23.0	2.8	8.21	1.78	0.22
Porto Alegre	87.2	167.7	8.0	20.96	1.92	0.09
<i>Região Sul</i>	<i>62.9</i>	<i>120.7</i>	<i>6.3</i>	<i>19.16</i>	<i>1.92</i>	<i>0.10</i>
Brasília	74.3	146.6	8.7	16.85	1.97	0.12
Campo Grande	79.4	149.4	11.7	12.77	1.88	0.15

*continua*

*continuação*

Capital/ Região	Total	Homem	Mulher	Hom/Mul	Hom/Tot	Mul/Tot
Cuiabá	130.8	264.9	3.6	73.58	2.03	0.03
Goiânia	53.3	100.4	9.6	10.46	1.88	0.18
<i>Reg. Centro-Oeste</i>	<i>76.1</i>	<i>148.8</i>	<i>8.8</i>	<i>16.91</i>	<i>1.96</i>	<i>0.12</i>
<i>Brasil</i>	<i>98.8</i>	<i>181.8</i>	<i>10.4</i>	<i>17.48</i>	<i>1.84</i>	<i>0.11</i>

Fonte: Waiselfisz 2002 (SIM/DATASUS)

**Tabela 5.** *Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública, despesa total e despesas com pessoal e encargos sociais, 1996-2001.*

<b>SSP (1996-2000) e SSP/CBPM (2001)</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Despesa Total (em R\$ bilhões)	1.9	2.4	2.9	4	4.4	4.7
Despesa c/ Pessoal e Encargos Sociais (% do Total)	83.55	84.21	88.26	89.54	87.13	88.35
Aposentadorias e Reformas		0.03	11.19	33.28	30.72	30.48
Pensões		12.24	12.02	8.73	9.07	9.29
Outros Benefícios Assistenciais		0.07	0.06	0.04	0.05	0.04
Salário Família	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
Vencimentos e Vantagens Fixas - Civil	30.78	27.71	24.00	17.63	16.94	17.37
Vencimentos e Vantagens Fixas - Militar	46.55	44.06	40.87	29.77	29.20	31.14
Obrigações Patronais	0.00	0.02	0.04	0.02	0.02	0.01
Contribuições	6.19	0.07	0.06	0.05	1.13	

Fonte: Contadoria Geral do Estado

**Tabela 6.** *Estado de São Paulo, Polícia Militar, despesa total e despesas com pessoal e encargos sociais, 1996-2001.*

	<b>1.1</b>	<b>1.6</b>	<b>1.8</b>	<b>2.9</b>	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>
Despesa Total (em R\$ bilhões)						
Despesa c/ Pessoal e Encargos Sociais (% do Total)	85.86	86.31	89.46	91.82	87.68	91.19
Aposentadorias e Reformas		0.04	0.04	37.60	34.32	34.32
Pensões		18.64	20.21	12.23	12.56	13.01
Outros Benefícios Assistenciais		0.10	0.11	0.05	0.07	0.06
Salário Família	0.04	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
Vencimentos e Vantagens Fixas - Civil	0.33	0.30	0.28	0.18	0.17	0.19
Vencimentos e Vantagens Fixas - Militar	85.48	67.08	68.69	41.68	40.48	43.60
Obrigações Patronais	0.00	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
Contribuições		0.11	0.09	0.06	0.07	

Fonte: Contadoria Geral do Estado

## Resumo

*Este paper analisa o surgimento do Fórum Metropolitano de Segurança Pública em São Paulo e a sua influência no debate sobre a violência urbana em São Paulo. O principal argumento é que o Fórum Metropolitano de Segurança em São Paulo é expressão e resultado do questionamento das visões tradicionais e ainda predominantes sobre as causas da violência, centradas nas atitudes e comportamentos dos agressores, e do fortalecimento de uma visão alternativa ou pelo menos complementar, que valoriza a influência do meio ambiente e das interações entre os indivíduos e grupos sobre as atitudes e comportamentos de agressores e vítimas, além de contribuir para ampliação do debate sobre a violência em São Paulo. Não se trata de uma visão nova. É uma visão sustentada por diversos estudos e pesquisas. Mas é uma visão diferente daquelas que permeiam e marcam de forma muito intensa as políticas de segurança pública no Brasil. Não se trata também de uma visão definida de forma clara e precisa e muito menos consolidada. É uma visão em processo de construção e sujeita a críticas e ajustes.*

---

## O policiamento comunitário na Alemanha: treinamento e instrução<sup>1</sup>

---

THOMAS FELTES

Num mundo de céleres alterações sociais, nenhum protagonista de expressão desconhecerá a necessidade de reformas, muito menos instituições tais como a polícia, que se encontra em constante interação com a sociedade. Logo, parece lógico que toda reforma deve levar em conta a abertura da polícia em direção à comunidade, proporcionando uma reação mais flexível nas mudanças futuras.

O policiamento comunitário constitui uma estratégia relativamente recente utilizada para tratar dos múltiplos novos problemas que desafiam as forças policiais de hoje. Antes de mais nada, é importante, de maneira a estabelecer a validade dessa nova abordagem do policiamento, avaliar a evolução da sociedade pós-moderna, a natureza evolutiva do crime nessa sociedade e até que ponto as atuais estruturas policiais sofrem limitações diante do crime. A partir daí será possível avaliar as conseqüências para as estruturas da administração policial e então desenvolver um novo modelo de treinamento policial, e até de filosofia policial. O propósito deste artigo é demonstrar a relevância da idéia do policiamento comunitário e de suas implicações no treinamento dos agentes policiais.

1. In: Policing: an international journal of police strategies and management, 25 de janeiro de 2002, páginas 48-59

## 1. A polícia

O policiamento comunitário e os serviços públicos comunitários (descentralizados) parecem uma potencial estratégia para fazer face às necessidades em célere mudança das sociedades contemporâneas, nas quais as fórmulas tradicionais do trabalho policial deixam cada vez mais de atingir seu objetivo. Isto se aplica não apenas à Alemanha, mas também a todos os países democráticos. Como resultado, houve nesses países, durante os anos mais recentes, uma profunda reavaliação da filosofia policial e do papel da polícia. Os esforços para maior eficiência, as idéias como a nova administração pública e as mudanças na filosofia do local de trabalho obrigaram a polícia a revisar os antigos conceitos do estilo militar de policiamento. Uma estratégia comunitária amplia a definição de polícia na qualidade de agência e de suas funções. Tal abordagem inclui a manutenção da ordem pública, a solução de conflitos e de problemas e a prestação de serviços, bem como outras atividades. A polícia não controla com eficácia, como na verdade não tem como controlar, o crime ou as situações e estruturas criminais. A prevenção através da repressão é bastante ineficaz. Em consequência, as autoridades começaram a elaborar planos para avaliar o desempenho policial por meio de pesquisas locais sobre o crime e sobre a atividade policial, com vistas a melhorar a qualidade do policiamento em nível local. Os orçamentos descentralizados e as novas filosofias de local e trabalho na administração pública chamaram a atenção para dois dos mais graves problemas da polícia: *verbas e integrantes*.

A verba nunca é suficiente e os integrantes (os policiais) tornam-se cada vez mais frustrados, com frequência sofrem constrangimentos por seus pares e/ou superiores e, como resultado, se aposentam cedo. Entretanto, são os funcionários que constituem o cerne de toda instituição prestadora de serviços: eles produzem, agem e se comunicam com os clientes, tendo, portanto, o poder de construir ou destruir a imagem da “empresa”. Ademais, os integrantes e a verba estão intimamente ligados: uma instituição que desti-

na cerca de 70% de seu orçamento aos salários e que emprega funcionários públicos, ou seja, pessoas que não podem ser demitidas a não ser em circunstâncias muito excepcionais, não possui flexibilidade nem capacidade de sobrevivência sob a pressão de uma economia moderna. É esta a atual situação na Alemanha, bem como em quase todos os demais países da Europa.

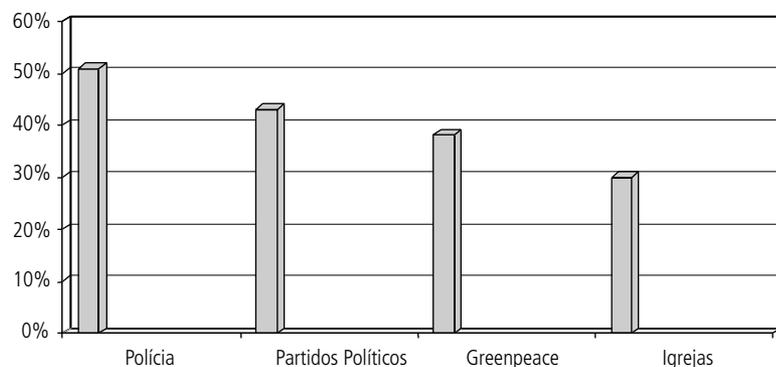
Os policiais, com frequência, estão pouco satisfeitos com seu trabalho, tido como pouco eficaz ou eficiente, altamente dispersivo e burocrático (LOVEDAY, 1999). Tal sentimento está presente frequentemente nos meios políticos, o que conduz à desconfiança e à pressão constante para uma maior e mais cerrada regulamentação da polícia. Os motivos por trás dessa atitude não são tanto o receio dos abusos de autoridade policial, mas sim o desconhecimento das atividades policiais. Em contrapartida, o público de um modo geral tem opinião muito melhor da polícia do que ela imagina.

Na Alemanha a polícia geralmente lidera as classificações públicas. Uma pesquisa realizada pela EMNID e pela revista *Der Spiegel* em fins de 1997 concluiu que mais de 50% dos consultados tinham a polícia (em vez de escolas, políticos, igreja ou família) como portadora de valores. As enquetes sobre a matéria normalmente resultam em alto grau de satisfação com o serviço policial. Outro exemplo encontra-se no Relatório Shell (Alemanha) de 1997, o qual analisou as atitudes dos jovens com relação às autoridades. A polícia ocupou conjuntamente o quarto lugar de onze colocações, classificação que a deixou na frente dos partidos políticos e da igreja e atrás apenas daquelas instituições com tradição de popularidade entre os jovens, tais como os grupos ambientais, de direitos humanos e outros semelhantes.

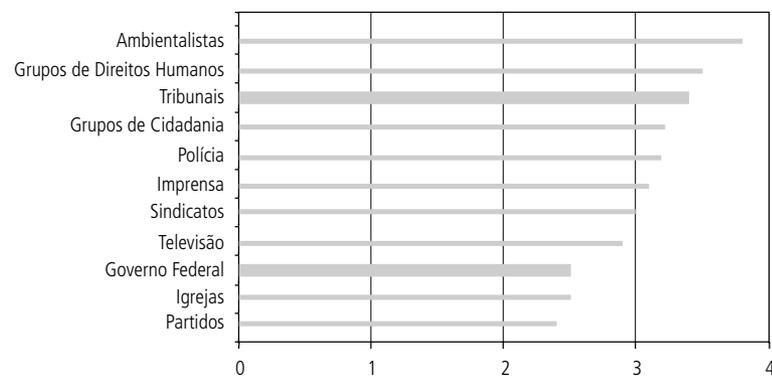
Os próprios policiais, porém, têm uma auto-imagem bastante diferente: imaginam que o público desconfia da polícia e não valoriza seu desempenho profissional. Essa avaliação revela a nítida ausência de auto-confiança entre as fileiras dos policiais e poderá levar a uma situação sob a qual eles adotariam uma atitude defensiva, impossibilitando sua reação de modo pró-ativo, positivo e com vistas

ao futuro. Somente um policial auto-confiante terá capacidade de lidar com a crítica e comunicar-se com franqueza com as pessoas, sem sonegar-lhes informações (mesmo que tais informações pudessem incluir ou gerar críticas).

**Gráfico 1.** *Quem deverá ensinar valores em nossa sociedade (Alemanha)? (EMNID 1997)*



**Gráfico 2.** *Confiança da juventude nas organizações: Relatório Shell 1997 (Alemanha).*



## 2. A sociedade

A polícia e a sociedade são interdependentes. Os acontecimentos no campo de uma repercutem forçosamente no da outra. A atual situação social na Alemanha é problemática, especialmente no leste do país, onde muita gente lida com as esperanças frustradas que a reunificação evocou há dez anos mas não conseguiu tornar realidade. Ao invés de prósperas indústrias existe o sério desemprego, e a estabilidade social parece que se foi junto com o socialismo. A difícil situação também necessita sem falta da atenção da polícia. Para proporcionar segurança, ela precisa encontrar meios de dialogar com o povo e aliviar as tensões. No entanto, a Alemanha não é o único país onde os anos recentes trouxeram uma crescente desorganização social e o respectivo aumento nas medidas efetivas e necessárias de segurança.

A sociedade pós-moderna e suas instituições estão estruturadas de acordo com os princípios de receio, avaliação de riscos e prestação de segurança. Na sociedade moderna a segurança reveste-se de múltiplos aspectos e abrange – conforme indicado por Richard Ericsson – a segurança do território (por exemplo: ruas seguras, recintos seguros), do ambiente (ambiente saudável natural, produtos seguros), de padrão de vida (seguro social, seguro privado) e de identidades (proteção das identidades nacionais e étnicas nas sociedades multiculturais). Essa abordagem da segurança cria, por sua vez, o receio e a necessidade de proteção. As instituições pós-modernas são motivadas pela produção e distribuição do conhecimento acerca da avaliação de riscos e a prestação de segurança. Logo, é razoável sugerir que as mesmas constituem-se em “sociedade de risco” (BECK, 1992).

Tal afirmação vale para a maioria das sociedades da Europa Ocidental e com certeza valerá também, nos próximos anos, para as sociedades da Europa Oriental, visto que o “mercado livre” (ou seja, o capitalismo) vem rapidamente desmontando e substituindo a economia planejada (ou seja, o socialismo), com a conseqüente dis-

solução dos tradicionais vínculos sociais e menos comunicação entre as pessoas. O roubo, a fraude e outros crimes estão se generalizando, com um possível desfecho de reivindicação da volta a um estado e uma polícia fortes. Poderá surgir um grande perigo para as novas democracias: caso a polícia não consiga lidar com o crime em ascensão, os políticos porão a culpa nela pelo não cumprimento de suas obrigações, sendo que o antigo sistema e seus defensores poderão aproveitar-se da situação e tentar lançar uma contra revolução.

A “Guerra Faz-de-Conta contra o Crime” também ocorre nos países ocidentais, apesar de tal guerra não possuir justificativa empírica. Ela se presta, porém, a atrair a atenção do público para um “problema” bem adaptado às crenças morais, podendo economizar o trabalho dos políticos de tratarem de outros problemas e de serem obrigados a dar satisfação ao público (por exemplo, com relação ao desemprego, violência doméstica, corrupção, ineficiência burocrática ou os escândalos políticos tais como o caso Dutroux na Bélgica, ou o episódio da conta secreta que envolveu o ex-Chanceler alemão Kohl). Ademais, um recente estudo empírico realizado nos Estados Unidos demonstrou que a legislação criminal possui mais relação com as condições econômicas do que com a taxa de criminalidade constatada (FOWLES e MERVA, 1996). As condições econômicas, e mais precisamente o nível de pobreza, possuem expressiva relação positiva em todas as categorias de crimes, sendo que as alterações nas taxas de emprego têm reflexo na quantidade de homicídios, assaltos, furtos e latrocínios/roubos (FOWLES e MERVA, 1996). No entanto, ficou evidenciada em estudos realizados na Alemanha a difícil comprovação do relacionamento direto causal entre o desemprego e o crime, pois existem múltiplos fatores adicionais (por exemplo, a falta de perspectivas futuras, a existência do seguro social) merecedores de consideração. Não obstante, o atual estado das pesquisas sugere que o desemprego seja um importante fator que induz ao crime.

Prevê-se que no futuro próximo o policiamento enfrentará crescentes protestos por parte de grupos de interesse, acompanhados de um aumento na desobediência civil e na violência. Os gru-

pos do ódio prevalecerão nas décadas vindouras. Os problemas sem solução de desemprego, pobreza e falta de habitação contribuirão para a desorganização social, que por sua vez levará ao crescimento dos crimes praticados pelas minorias nos estados da Europa Ocidental bem como Oriental. O crime e especialmente o receio do crime tornaram-se, nos anos noventa, a questão mais importante na Alemanha, ao contrário da década de oitenta, bastante calma neste sentido. Os pedidos de ajuda ou intervenção por parte da polícia aumentaram desde a década passada, e continuam evoluindo. A tendência de aumento dos registros de ocorrências policiais relativas a infrações criminais responde apenas em parte pelo fato, sendo que a crescente demanda pelos serviços policiais decorre, em grande parte, da queda na vontade e/ou habilidade dos cidadãos de resolverem seus conflitos por meio de comunicações pacíficas. As vítimas têm menos recursos e capacidade de encontrarem soluções. As autoridades oficiais são chamadas com mais frequência para esclarecer e resolver os conflitos. Pode-se explicar o aumento nas ocorrências policiais através deste fenômeno.

### 3. As conseqüências para a administração policial

As palavras-chave da administração policial são *flexibilidade, poder compartilhado, equipes autônomas e responsabilidade regional*. Os policiais do futuro deverão ser participantes ativos na solução de problemas, especialmente quando dotados por seus supervisores de liberdade de decisão, incentivos e oportunidades. As pequenas unidades de trabalho, o livre trânsito de informações, a colaboração com as instituições privadas de segurança, ou mesmo com outras empresas privadas, para administrar as “Delegacias Policiais” (em conjunto com, por exemplo, livrarias, supermercados ou postos de gasolina) são outras palavras-chave que atualmente estão confrontadas com a antiga estrutura de cunho militar e burocrático das forças policiais e com o antigo pensamento convencional dos representantes da segurança pública. Toda organização ou institui-

ção, seja ela privada seja pública, mais cedo ou mais tarde sentirá a necessidade de rever sua organização e procedimentos, verificando sua missão e objetivos à luz da realidade do dia-a-dia e das mudanças socioeconômicas nas sociedades que ela se destina a servir. A necessidade de introduzir ou realçar as habilidades incluídas no treinamento dos policiais está subordinada a uma variedade de fatores internos e externos. Estes possuem influência direta e contínua no profissionalismo das atividades policiais e nos programas de treinamento, na eficiência e eficácia da agência.

O que significará, na verdade, *eficiência, eficácia, e profissionalismo* para a polícia? O policial de ronda – o mais baixo posto da hierarquia e, em geral, o menos bem treinado e instruído – ocupa posição chave para exercer a maior parcela de liberdade de decisão relativa a atividades criminais ou potencialmente criminais. Ele(a) é também o integrante mais ativo e mais visível na interação com o público e na divulgação do policiamento. Ele tem “amplos poderes discricionários sobre a oportunidade, quando, por que e como intervir em assuntos privados” (MANNING, 1995). Para a efetiva utilização desses poderes visando a seu proveito pela comunidade, o profissionalismo do treinamento policial deverá se aperfeiçoado. A visão de que a reação social ao crime é monopólio da polícia está flagrantemente equivocada, como ensinou Jock Young há mais de dez anos. A opinião pública e o controle social informal desempenham o papel central, não apenas na definição do que constitui crime, mas também na manutenção da ordem social (YOUNG, 1987). Entretanto, ao proporcionar um serviço moderno e profissional para prevenção e controle do crime, a polícia estará apta a desempenhar seu papel de protagonista principal no campo da segurança pública. Deverão ser levados em conta os seguintes fatores externos ao se criar um novo programa de treinamento policial moderno:

- o *aumento* da produção policial em volume, peso e complexidade, agravado pela crescente âmbito internacional que exige novos recursos, ligações e intercâmbio de informações;

- o desenvolvimento de *novas tecnologias*;
- maior *mobilidade* e a *abolição de fronteiras*, abrindo o caminho para mercados mais amplos com rotas de fuga mais fáceis para as organizações criminais, facilitando-lhes os sistemas eficazes de comunicação;
- a situação político-econômica caracterizada por *instabilidade social e política*, estagnação econômica, amplo desemprego, crime por adolescentes e crescentes ondas migratórias;
- as *restrições orçamentárias* impostas por governo ou autoridades locais, limitando os recursos humanos e materiais.

O treinamento policial deverá desafiar tais fatores a fim de proporcionar aos cadetes policiais dados de primeira mão e conhecimentos acadêmicos acerca dos antecedentes práticos e teóricos relativos à realidade acima.

#### 4. As conseqüências para a filosofia policial

*A prevenção comunitária de crimes e o policiamento comunitário* constituem-se em reformas essenciais nas estratégias de combate ao crime desenvolvidas nos últimos anos (SKOGAN, 1995, GREENE E MASTROFSKY, 1988, SADD/GRANC, 1996). Ambos possuem implicações para a administração e filosofia policiais. Enquanto a reforma propriamente visará ao crime e à ordem pública, dará prioridade às relações policial-comunidade e à análise do crime localizado e do meio ambiente, a filosofia de fundo terá por base um outro conjunto de valores dentro da força policial e a premissa de que o combate ao crime é tarefa para todos os integrantes da comunidade.

O policiamento comunitário visualiza uma abrangente abordagem sugestiva de um enfoque de múltiplas causas para o crime, e uma abordagem de múltiplas dimensões para combater o mesmo. O policiamento fundamentado nos problemas, ou em equipes, ou o comunitário enfim, são expressões que refletem as mudanças na

filosofia do policiamento nos anos mais recentes. Embora tais mudanças pareçam por demais morosas do ponto de vista do espectador, configuram um vasto desafio para o sistema interno da polícia, visto que a estrutura e forma organizacional, assim como de sua liderança, precisam sofrer modificações. O processo incluirá alterações de atitude, organização e sub-cultura. As palavras-chave em jogo são *participação, descentralização e motivação* para trabalhar juntamente com a comunidade, de modo a solucionar os problemas relativos ao crime e aos males sociais correlatos.

A visão que o(a) policial faz de seu papel e sua cultura ocupacional são determinantes para estabelecer a natureza do policiamento. Conforme constatado por Manning, a principal fonte de dificuldade policial é a falta de capacidade da polícia para definir um campo de atuação que minimizaria a natureza de suas próprias expectativas e as da comunidade que ela serve (MANNING, 1995:120).

É preciso que a transformação em uma força mais correspondente aos anseios da população, e orientada no sentido de uma relação mais próxima com a comunidade, seja real e não superficial, o que irá acarretar uma expressiva mudança de filosofia, o reordenamento das prioridades e a maciça e potencial reestruturação das organizações policiais.

Há necessidade de maior coordenação entre as agências policiais e outras dentro do sistema de justiça criminal, de maneira a ampliar os benefícios para o cliente e a romper o isolamento da polícia. A mudança organizacional dentro da polícia poderá resultar na criação do cargo de “generalista especial”, o responsável por todos os problemas gerais levados ao conhecimento da polícia: um coordenador da saúde familiar, uma fonte de registros e dados (para o cliente e não para o estado), um conselheiro familiar. Poderia “iniciar-se a construção da ponte sobre o abismo entre a polícia e muitos setores hostis do público, um processo que seria facilitado pela criação dentro das repartições policiais de uma divisão de relações com a comunidade” (MANNING, 1995:123). Ao reorganizar a polícia em uma entidade comunitária, de cunho descentralizado

e independente e com administração participativa, poderemos obter clientes satisfeitos bem como funcionários satisfeitos.

A polícia deve se ocupar dos processos com base na comunidade relativos à produção e à manutenção do capital local humano e social. Os meios para atingir esses objetivos passam pelo desenvolvimento de fortes relacionamentos com as instituições e pessoas da comunidade.

A única maneira de lidar com os assuntos públicos é desenvolver programas elaborados para cada situação específica. Ou seja, não devemos supor que cada comunidade tenha os mesmos problemas ou que cada uma deva reagir de forma semelhante em face de certos problemas. Um sistema aberto de policiamento encontrará soluções sob medida para um pequeno mundo (a vizinhança) dentro de uma instituição que age e se conduz como uma instituição de ensino.

Houve diversas tentativas de definição de policiamento comunitário (DÖLLING/FELTES 1993, TROJANOWICZ, 1995, SKOGAN, 1995), porém a melhor delas é a *família de reformas* (ROSENBAUM, 1994). Ao definir as necessidades para o treinamento policial, parece ser mais proveitoso dar atenção às características importantes do policiamento comunitário ao invés de formular uma definição restrita. As seguintes observações são vitais para toda definição de abordagem comunitária ao treinamento policial:

- Resolver os problemas onde aparecerem = *a abordagem local*.
- Resolver os problemas por meios criativos e onde for necessário, através de meios não convencionais = *a abordagem criativa*.
- Resolver os problemas analisando as causas estruturais e não se atendo a explicações individuais. Uma visão de todos os fatores subjacentes e meios disponíveis de criação de segurança, e não apenas os relacionados ao trabalho policial tradicional = *a abordagem estrutural, policiamento orientado por problemas*.
- Considerar os problemas sob um ponto de vista mais geral, e não apenas mediante a abordagem repressiva e do combate ao

crime. A orientação no sentido da segurança significa que a criação de uma comunidade segura é considerada mais importante que o simples controle do crime ou o cumprimento das normas = *a abordagem multi-fator*.

- Resolver os problemas juntamente com os outros; a polícia deverá colaborar com toda instituição ou grupo da comunidade (inclusive os serviços privados de segurança); a polícia não deverá se responsabilizar quando os outros tiverem mais competência ou dispuserem de melhores recursos para a solução de determinado problema. Será necessário uma ampla colaboração estratégica com outras autoridades, comunidades e pessoas = *a abordagem da divisão do trabalho*.
- Ver a polícia como parte da comunidade (pars pro toto) = *a abordagem cooperativa*.
- A polícia toma a iniciativa e não se deixa levar por medidas puramente reativas após a ocorrência do crime ou o recebimento das chamadas de serviço = *a abordagem pró-ativa*.
- Descentralizar a organização policial = *a abordagem descentralizada*.
- Características a serem determinadas = *a abordagem do trabalho em curso*.

## 5. As conseqüências para o treinamento policial

Policiais altamente instruídos e quadros com melhor treinamento não garantem por si só uma melhor colaboração e comunicação, sendo que treinamento e instrução constituem fatores *sine qua non* da via para o aperfeiçoamento da qualidade do trabalho policial (DENNIS, 1995). Visto que os policiais altamente instruídos poderão se frustrar com sua ocupação, se tornarem cínicos e procurarem meios formais ou informais para sair de uma situação pouco satisfatória, deverá haver mudanças não somente nos programas de recrutamento, seleção e treinamento, mas também no ambiente organizacional (GOLDSTEIN, 1997). Caso contrário,

os novos quadros terão pouca probabilidade de sobrevivência na organização. As pressões para a conformidade são tão fortes a ponto de os novos policiais serem obrigados a se submeter à sub-cultura policial, com a substituição de seus próprios valores e orientação pelos do grupo maior, ou alternativamente suas vidas se tornarão tão desagradáveis que os mesmos serão levados até a pedir demissão (SEWELL, 1985).

A polícia de hoje é mais bem treinada do que nunca, e a qualidade do treinamento talvez jamais esteve tão alta. Embora seja evidente a relação positiva entre treinamento e fazer vigorar a lei, tal efeito não foi estudado a fundo. Os benefícios para as instituições resultantes do treinamento especializado são obra da suposição, antes de serem comprovados empiricamente, e com freqüência cumprem o papel de expressivo fator de legitimação para o quartel general. As análises empíricas têm abordado as atitudes dos policiais e não seu comportamento real (MASTROFSKY, 1990).

Uma análise recente por Mastrofsky e Ritti demonstrou que o impacto do treinamento depende de considerações ao nível da organização (MASTROFSKY e RITTI, 1996). O treinamento possui um expressivo efeito positivo nas agências que proporcionam um ambiente de apoio, não surtindo efeito nas agências que se mostrem indiferentes ou contrários aos propósitos para os quais os policiais foram treinados.

Logo, o efeito do treinamento depende das oportunidades que a instituição confere à pessoa para implementar o que aprendeu, dos superiores que incentivam o treinando e sua intenção de prosseguir com estudos adiantados, e da sua relevância para as perspectivas de progresso na carreira (MASTROFSKY e RITTI, 1996:296, 304).

A filosofia “Vá lá fora e evite encrencas” não é a ideal para incentivar policiais bem treinados e instruídos. Em seu lugar, os próprios superiores deveriam “vivenciar” o que eles esperam de seus quadros e dar demonstrações de como dão valor a iniciativas pretendidas.

Como a complexidade do trabalho não está apenas aumentando, mas também se alterando com o tempo, o treinamento policial deve evoluir constantemente. Seu conteúdo e objetivo devem sofrer mudanças e adaptações para as novas circunstâncias e condições. As agências policiais são obrigadas a lidar não somente com uma carga de trabalho de volume e complexidade em constante evolução, mas também com as limitações orçamentárias dadas pelas autoridades. Em consequência, os quadros policiais superiores dos diversos níveis precisam dominar as habilidades e técnicas modernas de administração, de modo a gerenciar com eficiência sua organização.

Devemos ter em mente que as agências policiais são organizações grandes, muitas vezes do tamanho de uma grande empresa. Elas devem administrar milhares de funcionários, as finanças públicas e uma gama de equipamentos sofisticados, e com a presença da tecnologia em ritmo acelerado. Existe a necessidade premente de administradores policiais que dominem os conhecimentos e estejam adequadamente capacitados para garantir o funcionamento eficaz da agência e a utilização eficiente dos recursos limitados. Da mesma maneira que a administração é um processo contínuo, o treinamento também é, devendo ser atualizado e complementado periodicamente com cursos supletivos. Estes são o instrumento ideal de complementação do treinamento básico e de adaptação às necessidades locais específicas de instrução avançada. O conteúdo e estrutura do treinamento dependem muito da carreira e dos perfis de carreira que a agência exigir.

Existem basicamente dois diferentes perfis de carreira e duas maneiras de estruturar a carreira de policial:

1. A carreira *de baixo para cima*, hipótese na qual os diferentes níveis (normalmente três) de treinamento são vencidos e necessários para a promoção; é possível tornar-se oficial apenas começando pelo degrau mais baixo da carreira. A *vantagem* apresentada por esse sistema é que o policial que precisa passar

pelos fileiras será conduzido mais facilmente, identificando-se mais com a instituição, estará mais ajustado às regras formais e informais da polícia, mais adaptado ao antigo conceito do trabalho policial na qualidade de execução da autoridade do estado e mais dependente das ordens e instruções de seus superiores. A *desvantagem* desse sistema é que há treinamento interno, não controlado por supervisores externos nem avaliado por instituições independentes. O “sucesso” é componente implícito desse sistema, visto que, em razão de sua condição de servidor público, o policial mal sucedido pode ser demitido somente na primeira fase do treinamento. Outra desvantagem é que o sistema não oferece nenhum incentivo ao policial para investigar outras instituições de treinamento ou demais maneiras de pensar. Em outras palavras, o policial na verdade não recebe treinamento para agir com independência e tomar decisões por conta própria, embora ele precise fazer exatamente isto em seu trabalho diário.

2. A carreira com (a possibilidade de, pelo menos) *ingresso direto em nível mais elevado*. O treinamento é ministrado não apenas por instituições policiais, mas também por instituições independentes tais como universidades etc., ou mediante atividades conjuntas da iniciativa privada e do estado, instituições policiais e não policiais. As *vantagens* desse sistema estão relacionadas a um policial bem treinado e motivado, independente e confiável, capaz de enfrentar novas situações e desafios, e que deseja aprofundar seus conhecimentos e tomar as rédeas de sua carreira.

## 6. Os principais objetivos do treinamento policial

O treinamento policial deverá fornecer aos alunos:

- As informações sobre a prática da boa administração, as modernas estruturas policiais e as atividades policiais comunitárias;

- A ciência e o conhecimento prático suficientes das técnicas e ferramentas disponíveis para a polícia;
- A capacidade para identificar os prováveis benefícios e oportunidades das novas técnicas, com as aplicações das mesmas para a realização de suas tarefas diárias;
- A possibilidade de administrar decisões de forma estruturada, realizar operações eficazes e eficientes, servindo o público da melhor forma possível.

Para atingir suas metas, o treinamento policial deverá obedecer aos seguintes princípios básicos:

- Assunto e conteúdo deverão estar adaptados ao trabalho policial diário;
- Torna-se necessária a conscientização da importância e do valor da contribuição individual para a confiabilidade global do processo de administração da agência e de seu produto;
- A atitude e o comportamento de cada agente é fundamental para a imagem da agência inteira. Apenas um incidente negativo poderá aniquilar todas as experiências positivas anteriores do cliente;
- Ver o público como *cliente* e enfatizar a noção de serviço;
- Atitude, linguagem e expressão corporal são aspectos importantes com repercussão nas comunicações nas diversas situações práticas.

## 7. Conclusão: os alvos do treinamento policial de acordo com a filosofia do policiamento comunitário: uma abordagem holística

O treinamento policial deverá se adequar a uma força policial moderna em constante evolução junto com a sociedade que ela serve. Não se trata de tarefa fácil, havendo necessidade de treinamento interno contínuo, de forma a manter-se atualizado com os

acontecimentos dentro e fora do âmbito policial. Nos programas de treinamento, as habilidades de comunicação e de solução de conflitos deverão receber uma importância de igualdade com a lei, as ciências sociais e policiais.

Uma carga de trabalho em crescimento e as limitações orçamentárias exigem que os quadros policiais de diversos níveis dominem os conhecimentos e técnicas modernas de administração para gerenciar com eficiência sua organização. Surge deste processo de modernização a necessidade de reconsiderar os procedimentos organizacionais e de confrontar a missão e os objetivos com a realidade, as rotinas e as alterações socioeconômicas do dia-a-dia, dentro da sociedade que a instituição pretende servir.

Muitas agências policiais são apenas burocracias que funcionam no nível organizacional. A maioria é essencialmente constituída por organizações estáticas que se mantêm através da inércia estrutural e com baixa aplicação de capacidade administrativa. Outras sofrem de gravidade organizacional. O treinamento policial deverá proporcionar aos alunos as ferramentas e o conhecimento para romper o círculo da tendência à burocracia. As agências policiais são também organizações grandes, por vezes da dimensão de grandes empresas. Elas são obrigadas a administrar funcionários, finanças e equipamentos, com a presença da alta tecnologia em ritmo acelerado. Existe a necessidade urgente de que o policial domine tudo isso. Devem ser consideradas a terceirização e privatização do trabalho. O intercâmbio de informações e currículos entre as instituições de treinamento policial em todo o mundo poderá dar apoio ao processo de transição nas diversas forças policiais. Todo mundo aprenderá de todo mundo. O intercâmbio de alunos e professores é necessário assim como útil.

Por fim, os alunos deverão aprender a distinguir entre a cultura individual dos integrantes da instituição, que se estabeleceu através do tempo entre membros iguais, e a cultura “oficial” da instituição. Visto que a *cultura do tira* e a *cultura policial* não são necessariamente a mesma coisa, as mudanças na “cultura policial” (co-

mo o P.C.) serão inúteis se a cultura do tira continuar a mesma ou se ainda entrar em contradição com a cultura do P.C.

E atenção: um bobo com uma ferramenta continua um bobo! O treinamento que fornece apenas as ferramentas, sem compartilhar a filosofia e o conhecimento do papel do policial como parte integrante da comunidade, não é apenas inútil, mas também perigoso para nossa sociedade.

### Referências bibliográficas

- BECK, U. *The risk society*. Londres: Sage Publications, 1992.
- BRAIDEN, C. Community-based policing: a process for change. In: CHACKO, James, NANCO, Stephen E. *Community policing in Canada*. Toronto: Canadian Scholars, 1993.
- DENNIS, Frank. Management training of senior police officers. *Texte n. 7*, Fachhochschule Villingen-Schwenigen, Hochschule für Polizei, Villingen-Schwenigen, 1995.
- DÖLLING, D., FELTES, Th. *Community Policing*. Felix, Holzkirchen, 1993.
- FOWLES, R., MERVA, M. Wage inequality and criminal activity: an extreme bounds analysis for the United States 1975-1990. *Criminology*. v. 34, n. 2, p. 163-179, 1996.
- GOLDSTEIN, H. *Policing a Free Society*. Cambridge, Mass: Ballinger, 1997.
- GREENE, J. R., MASTROFSKY, S. D. (Eds.). *Community policing: rhetoric or reality?* Nova York: Praeger, 1988.
- LOVEDAY, B. Government and accountability of the police. In: MAWBY, R. I. (Ed.). *Policing across the world*. Issues for the Twenty-First Century. Londres/Nova York: UCL-Press, 1999.
- MANNING, P. K. The police, mandate, strategies and appearances. In: KAPPELER, V. E. *The police and society*, Prospect Heights: Waveland Press, 1995.
- MASTROFSKY, S. D. The prospects of change in police patrol: a decade in review. *American Journal of Police*, n. 9, 1990.
- MASTROFSKY, S. D., RITTI, R. R. Police training and the effects of organizations on drunk driving enforcement. *Justice Quarterly* v. 13, n. 2, 1996.
- ROSENBAUM, D. P. (Ed.). *The challenge of community policing: testing the promises*. Londres/Nova Delhi: Sage, Thousand Oaks, 1994.
- SADD, S., GRINC, R. M. Implementation challenges in community policing: innovative neighborhood-oriented policing in eight cities. *NIJ Research in Brief*(NCJ 157932), 1996.
- SEWELL, J. *Police, urban policing in Canada*. Toronto: Lorimer, 1985.
- SKOGAN, W. et al. Chicago Community Policing Evaluation Consortium, Community Policing in Chicago, Year Two: An Interim Report, Illinois Criminal Justice Information Authority, Chicago 1995.
- SKOGAN, W. G. Community policing in the United States. In: BRODEUR, J. P. (Ed.). *Comparisons in policing: an international perspective*, Avebury, Aldershot etc., 1995.
- TROJANOWICZ, R. C. *Community policing: a survey of police departments in the United States*, National Center for Community Policing, Michigan State University, U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation: Workshop on Evaluating Police Service Delivery. Report. Sponsored by Ministry of the Solicitor General of Canada. Organized by International Centre for Comparative Criminology, University of Montreal, Montreal 1995, 1995.
- YOUNG, J. The tasks facing a realist criminology. *Contemporary Crises* II, 1987.

## Resumo

*O artigo apresenta dados de duas pesquisas e propõe a reestruturação, de uma maneira geral, da atividade policial e, em especial, do treinamento policial. Seu principal argumento é que, para se manter atualizada num mundo em constante mutação, a própria polícia deve se tornar mais versátil, sem perder de vista suas funções básicas – proteção e prestação de segurança.*

*Tais objetivos são factíveis apenas para uma força policial em intensa colaboração com a sociedade, ou seja, que se fia numa abordagem do policiamento orientado à comunidade, uma polícia cujos integrantes sejam dotados, durante todo seu adestramento, de habilidades e técnicas para a solução de problemas, e que desenvolvam um elevado grau de motivação.*

*O artigo sugere que, no atual clima social e econômico, urge a necessidade de reformas, as quais podem ser implementadas de melhor forma através da cooperação internacional.*

---

## Delegados de polícia: quem são e o que pensam<sup>1</sup>

---

MARIA TEREZA SADEK  
ROGERIO BASTOS ARANTES

### 1. Introdução

Quem são e o que pensam os *delegados de polícia*? Para responder a essa pergunta, o IDESP realizou, com o apoio da Fundação Ford e da FAPESP, a mais ampla e inédita pesquisa sobre o perfil dos Delegados de Polícia no Brasil.

O principal objetivo da pesquisa é ampliar o conhecimento sobre o sistema de Justiça no Brasil. Apesar da importância da polícia no quadro dos órgãos responsáveis pela Justiça e segurança pública, pouco se conhece sobre seus integrantes e sobre o que pensam a respeito dos problemas que afetam a instituição. O debate atual acerca desses problemas e de propostas de mudanças legislativas, processuais e organizacionais teria muito a ganhar com a elaboração de um perfil dos delegados de polícia e com a revelação de suas opi-

---

1. Este artigo reproduz, em parte, a apresentação de Delegados de Polícia, Sadek, MT (org) Editora Sumare, Fundação Ford, 2003. A pesquisa foi coordenada por Maria Tereza Sadek e contou com a participação de Alvino Sanches Filho, Humberto Dantas, Luciana Gross Siqueira Cunha, Maria da Glória Bonelli, Rogério Bastos Arantes e Rosângela Cavalcanti.

niões sobre a reforma da instituição e a melhoria da segurança pública no Brasil. Os principais resultados dessa pesquisa serão aqui apresentados.

### 1.1 Características do survey e definição da amostra.

Tendo em vista o objetivo de construir o perfil socioeconômico e ideológico dos delegados de polícia, com base na técnica de *survey*, foram selecionados nove estados para compor a amostra da pesquisa: Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Tais escolhas procuraram representar diferentes regiões do país, graus variados de desenvolvimento social e econômico, condições políticas diversas, bem como diferentes experiências na área da polícia e de segurança pública.

No que diz respeito ao número de entrevistas, foi estabelecido e atingida a meta de 20% do total de delegados de polícia em atividade nesses nove estados (com exceção do estado do Amapá, cujo pequeno contingente de delegados nos levou a elevar a amostra para cerca de 46%). No total, 1228 entrevistas foram realizadas, num complexo e difícil trabalho de campo que se estendeu do segundo semestre de 2001 até meados de 2002. A Tabela 1 traz informações sobre o universo e sobre a amostra de delegados entrevistados.

Seguindo o mesmo procedimento de pesquisas anteriores, a amostra foi estratificada por *gênero* e *local de trabalho* (capital do estado ou cidade do interior). Homens e mulheres foram representados conforme sua distribuição no universo das polícias de cada estado, assim como foi respeitada a proporção de delegados em atividade na capital e nos municípios do interior. Nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, os municípios da região metropolitana (com exceção da capital) foram agrupados em categoria específica. Também foi observada a distribuição do contingente de delegados por “classe” na carreira, embora essa variável não tenha sido adotada como critério de estratificação da amostra.

Tabela 1. *Delegados de Polícia por estado e amostra das entrevistas*

	UNIVERSO		AMOSTRA		Total de entrevistas
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
<b>Rio Gde do Sul</b>	311	56	58	10	68
<b>Paraná</b>	329	41	66	9	75
<b>São Paulo</b>	2880	320	576	64	640
<b>Rio de Janeiro</b>	445	115	89	23	112
<b>Distrito Federal</b>	262	62	52	13	65
<b>Goiás</b>	234	61	47	12	59
<b>Bahia</b>	235	226	50	45	95
<b>Pernambuco</b>	306	95	60	20	80
<b>Amapá</b>	43	30	20	14	34
<b>TOTAL</b>	5045	1006	1016	212	1228

### 1.2 Modelo de questionário e metodologia do trabalho de campo

O questionário utilizado no *survey* seguiu o padrão desenvolvido pelo IDESP ao longo de dez anos de pesquisa com integrantes do sistema de Justiça no Brasil. Para a confecção do questionário, realizamos entrevistas qualitativas com delegados selecionados e levantamos informações em fontes secundárias, desde documentos e publicações da polícia e associações de delegados até o noticiário de imprensa relativo aos temas da atividade policial e da segurança pública, passando pela bibliografia e debate acadêmicos existentes nessa área.

O questionário dividiu-se em duas partes principais: a primeira dedicou-se ao levantamento de dados pessoais e preocupou-se em levantar informações sobre a origem social dos delegados (idade, sexo, cor, grau de instrução dos pais, estado civil etc.), além de dados sobre a formação universitária, o ingresso na carreira, nível de remuneração, dentre outras. Na segunda parte procurou-se colher a opinião dos entrevistados sobre a carreira do delegado de polícia (aspectos valorizados e motivos que os levaram a adotar essa profissão), sobre os obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil e propostas para melhorar o desempenho da atividade policial, do sistema de segurança pública e para diminuir a impunidade e a criminalidade. Nessa segunda parte, o questionário também colheu a opinião dos delegados sobre um conjunto de afirmações contundentes a respeito da atividade policial, sobre a imagem negativa da Polícia Civil e sobre o posicionamento ideológico (esquerda *vs.* direita, por exemplo) dos entrevistados.

Com base na experiência de pesquisas anteriores com agentes do sistema de Justiça, optamos pela aplicação dos questionários mediante entrevistas pessoais com os delegados de polícia. Para tanto, procuramos selecionar em cada estado pesquisadores que demonstrassem conhecimento da estrutura e funcionamento das instituições de Justiça e segurança pública e que demonstrassem habilidade para enfrentar situações adversas, assegurando o caráter científico e acadêmico da pesquisa.

Os pesquisadores auxiliaram na finalização da amostra, maapeando a densidade “populacional” dos delegados por município e traçando estratégias de trabalho de campo segundo as peculiaridades locais. Eles contribuíram também para estreitar o contato com as associações e direções estaduais da Polícia Civil, que facilitaram bastante o acesso aos delegados.

Em termos gerais, a aplicação dos questionários evoluiu bastante bem em todos os estados e não chegamos a nos deparar com dificuldades intransponíveis. Pelo contrário, a grande maioria dos delegados ouvidos reconheceu a importância da pesquisa e

elogiou o trabalho pioneiro do IDESP. Em termos qualitativos, o maior ganho do trabalho de campo foi a possibilidade de observar a rotina das delegacias de polícia e de seus agentes (delegados, investigadores, escrivães e demais funcionários). Nossos pesquisadores tiveram a oportunidade de entrar em contacto com realidades perversas e ambientes marcados pela precariedade de condições materiais e humanas, nos quais se passam as cenas mais diversas e por vezes dramáticas do cotidiano da população brasileira. Nesses locais, o delegado de polícia ocupa o papel central, e muitos deles reagiram com um misto de surpresa e satisfação quando foram solicitados a falar de si mesmos e sobre os problemas da polícia e da segurança pública. Muitos, inclusive, aproveitaram a oportunidade para dramatizar as situações material e social em que vivem e clamar por mudanças na forma de tratamento da polícia, desejando que a pesquisa do IDESP venha a contribuir para os processos de revalorização da figura do delegado e de reforma profunda da organização policial.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que os resultados da pesquisa do IDESP poderão, no mínimo, provocar o efeito de produzir uma espécie de “auto-conhecimento” dos delegados de polícia, de sua carreira e de sua organização. Por essa razão, vários deles, bem como as direções estaduais e associações de classe, manifestaram forte desejo de discutir conjuntamente os resultados da pesquisa, além de expandi-la para outros temas e demais estados no futuro. Esperamos que a divulgação do presente texto constitua um passo importante nessa direção.

## 2. Análise dos resultados

Do total de 1228 entrevistados, a expressiva maioria – 82,9% – é do sexo masculino e apenas 17,1% do sexo feminino. A média de idade dos entrevistados é de 43 anos. A maior parte é formada por brancos (83,7%); os pardos representam 11,4%; os negros 3,1%; os amarelos 1,3%; e 0,3% não informaram a cor. Quanto ao estado ci-

**Tabela 2.** *Características gerais dos entrevistados.*

<b>Gênero</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Masculino	1018	82.9
Feminino	210	17.1
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>
<b>Cor</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Branca	1028	83.7
Parda	140	11.4
Negra	38	3.1
Amarela	16	1.3
Vermelha	2	0.2
Não informou	4	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>
<b>Estado Civil</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Solteiro	203	16.5
Casado / união conjugal	879	71.6
Separado/divorciado/desquitado	135	11
Viúvo	6	0.5
Não Informaram	5	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>
<b>Idade</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
24 anos ou menos	1	0.1
De 25 a 29 anos	72	5.9
De 30 a 34 anos	168	13.7
De 35 a 39 anos	259	21.1
De 40 a 44 anos	229	18.7
De 45 a 49 anos	196	16
De 50 a 54 anos	143	11.7
De 55 a 59 anos	76	6.2
De 60 a 64 anos	57	4.6
65 anos ou mais	22	1.8
Não informaram	5	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>

vil, 16,5% são solteiros; 71,6% são casados; 11,0% separados, divorciados ou desquitados; 0,5% viúvos e 0,4% não informaram.

Com relação ao grau de instrução paterna e materna, 70,1% dos pais e 78,4% das mães dos entrevistados não possuem cursos universitários, indicando a mobilidade educacional ascendente dos delegados, profissão que requer o título de bacharel em Direito.

**Tabela 3.** *Grau de instrução dos pais.*

<b>Grau de instrução dos pais</b>	<b>PAI</b>		<b>MÃE</b>	
	<i>Frequência</i>	<i>%</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
<b>Sem instrução formal</b>	73	5.9	80	6.5
<b>1º grau incompleto</b>	268	21.8	253	20.6
<b>1º grau completo</b>	206	16.8	242	19.7
<b>2º grau incompleto</b>	68	5.5	71	5.8
<b>2º grau completo</b>	210	17.1	288	23.5
<b>Universitário incompleto</b>	37	3.0	28	2.3
<b>Universitário completo</b>	349	28.4	214	17.4
<b>Não Informaram</b>	17	1.4	52	4.2
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>

Entre os entrevistados, 61,5% não têm parentes na Polícia Civil, enquanto 37,9% os têm, indicando a proporção de recrutamento exógeno e endógeno, respectivamente.

Tabela 4. *Parentes na Polícia Civil.*

Parentes na Polícia	Frequência	%
Não	755	61.5
Sim	465	37.9
Não Informaram	8	0.7
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>

A maioria expressiva dos delegados exerceu alguma atividade profissional antes de ingressar na carreira (92,3%). Apenas 7,6% afirmaram não ter exercido nenhuma atividade anteriormente.

Tabela 5. *Exercício de atividade profissional anterior.*

Exerceu atividade anterior	Frequência	%
Não	93	7.6
Sim	1134	92.3
Não Informaram	1	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>

Mais de dois terços dos delegados passaram a desempenhar a função depois da vigência da Constituição de 1988, indicando que um percentual reduzido exercia atividades na Polícia Civil durante o período militar.

A capacidade de preparar inquéritos bem circunstanciados, o saber jurídico, a competência técnica para o trabalho de investigação e saber trabalhar em equipe foram apontados por aproximadamente três quartos dos entrevistados como as características mais

Tabela 6. *Ano de posse do cargo.*

Ano de posse do cargo	Frequência	%
Antes de 1964	5	0.4
De 1965 a 1968	7	0.6
De 1969 a 1972	14	1.1
De 1973 a 1976	55	4.5
De 1977 a 1980	34	2.8
De 1981 a 1984	78	6.4
De 1985 a 1988	202	16.4
De 1989 a 1992	313	25.5
De 1993 a 1996	264	21.5
De 1997 a 2000	193	15.7
Após 2001	53	4.3
Não informaram	11	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>1228</b>	<b>100.0</b>

importantes para ser um bom delegado. Por outro lado, a obediência irrestrita aos direitos humanos e o reconhecimento pelos pares foram as características menos valorizadas.

Motivos altruísticos, como a defesa do cidadão e a oportunidade de prestar serviços à comunidade, foram indicados como os mais importantes, dentre os fatores que influenciaram a decisão de ingressar na carreira de delegado. Por outro lado, os fatores vistos como menos importantes foram a falta de opção no mercado de trabalho e os professores na faculdade.

Dentre os fatores que têm representado obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil, os entrevistados apontaram, em

Tabela 7. Características de um bom delegado.

Características de um bom delegado	Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Sem Importância	Sem Opinião	TOTAL
Capacidade de preparar inquéritos bem circunstanciados	81.4	17.3	0.4	0.0	1.0	100.0
Saber Jurídico	79.7	19.4	0.2	0.0	0.7	100.0
Competência técnica para o trabalho de investigação	77.3	21.6	0.6	0.1	0.5	100.0
Saber trabalhar em equipe	74.7	23.5	1.0	0.1	0.7	100.0
Habilidade para lidar com situação de risco, violência	71.3	25.3	2.4	0.2	0.8	100.0
Aptidão para exercer chefia e liderança	69.8	27.9	1.2	0.2	0.9	100.0
Obediência irrestrita aos direitos humanos	57.7	37.4	3.0	0.9	1.0	100.0
Ser reconhecido pelos pares	30.2	46.4	16.6	4.4	2.4	100.0

primeiro lugar, a falta de empenho governamental na implementação de políticas de segurança; em seguida, a interferência política na cúpula da instituição e a ocupação do cargo de secretário de Segurança por leigos em segurança pública. O conflito de atuação com a Polícia Militar e a interferência do Ministério Público na ati-

Tabela 8. Fatores que influenciaram a decisão de ser delegado.

Fatores que influenciaram a decisão de ser delegado	Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Sem Importância	Sem Opinião	TOTAL
Defesa do cidadão	43.6	44.5	3.6	2.0	6.3	100.0
Oportunidade de prestar serviços à comunidade	34.9	46.3	5.8	5.3	7.7	100.0
Estabilidade do cargo público	28.7	48.5	11.9	5.3	5.6	100.0
Experiência anterior na polícia	28.2	13.3	4.7	32.2	21.6	100.0
Remuneração	18.7	48.1	17.8	7.0	8.4	100.0
Prestígio e reconhecimento	10.3	35.7	30.4	14.1	9.5	100.0
Parentes/conhecidos que trabalhavam na Segurança Pública	8.2	16.5	14.1	39.1	22.1	100.0
Falta de opção no mercado de trabalho	2.0	9.3	20.2	49.0	19.5	100.0
Professores na faculdade	1.5	8.3	17.9	48.2	24.1	100.0

vidade policial dividiram mais a opinião dos delegados. No primeiro caso, 54,4 % consideram os conflitos de atuação com a Polícia Militar um obstáculo relevante (somadas as respostas “muito importante” e “importante”) enquanto 41,2% sustentam posição oposta (somadas as respostas “pouco importante” e “sem importância”). No que se refere à interferência do Ministério Público na atividade policial, 59,2% avaliam essa interferência como um obstáculo relevante (somadas as respostas “muito importante” e

**Tabela 9.** *Obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil.*

<b>Obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil</b>	<b>Muito Importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco Importante</b>	<b>Sem Importância</b>	<b>Sem Opinião</b>	<b>TOTAL</b>
Falta de empenho governamental na implementação de política de Segurança	75.8	18.9	2.0	1.3	2.0	100.0
Interferência política na cúpula da instituição	72.6	17.0	5.5	2.1	2.8	100.0
Ocupação do cargo de Secretário de Segurança por leigos em Segurança Pública	71.2	17.1	6.4	2.3	3.0	100.0
Baixos salários	67.6	23	4.7	2.0	2.7	100.0
Formação deficiente dos policiais civis	62.7	30.5	3.3	1.0	2.5	100.0
Instabilidade no exercício do cargo de delegado	51.4	27.9	10.7	5.5	4.6	100.0
Formação deficiente dos delegados	50.4	37.3	5.9	2.6	3.9	100.0
"Bicos" e outras atividades	36.6	30.5	17.4	7.6	7.9	100.0
Interferência do Ministério Público na atividade policial	33.1	26.1	26.5	11.2	3.1	100.0
Conflito de atuação com a Polícia Militar	25.0	29.4	28.4	12.8	4.4	100.0

**Tabela 10.** *Avaliação de propostas para melhorar o funcionamento da Polícia Civil.*

<b>Propostas para melhorar o funcionamento da Polícia Civil</b>	<b>Muito Importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco Importante</b>	<b>Sem Importância</b>	<b>Sem Opinião</b>	<b>TOTAL</b>
Promulgação da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil	82.6	13.7	2.3	0.7	0.8	100.0
Eleição para delegado geral pelos integrantes da carreira	77.9	13.3	4.5	2.6	1.7	100.0
Definição de critérios objetivos para promoção e ocupação de cargos de direção	77.7	18.6	1.8	1.1	0.8	100.0
Inamovibilidade dos delegados	77.0	16.0	5.2	1.1	0.6	100.0
Expansão das delegacias especializadas	39.9	31.9	18.0	8.6	1.6	100.0
Corregedoria da Polícia Civil como carreira independente	31.0	24.1	22.8	17.3	4.8	100.0
Criação de um órgão especial de controle externo da Polícia	17.7	31.1	27.2	18.8	5.2	100.0
Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público	3.6	12.6	33.9	44.7	5.2	100.0

“importante”) em contraste com 37,7% que não conferem tal significado (somadas as respostas “pouco importante” e “sem importância”).

A promulgação da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil é vista por 82,6% dos entrevistados como muito importante para melhorar o funcionamento da Polícia Civil. Recebem também um alto índice de apoio a eleição para delegado geral pelos integrantes da carreira

**Tabela 11.** *Avaliação de propostas para melhorar a Segurança Pública.*

<b>Avaliação de propostas para melhorar a Segurança Pública</b>	<b>Concorda Totalmente</b>	<b>Concorda em Termos</b>	<b>Discorda em Termos</b>	<b>Discorda Totalmente</b>	<b>Sem Opinião</b>	<b>TOTAL</b>
Criação de grupos especiais na Polícia para o combate ao crime organizado	66.2	27.2	2.9	2.4	0.9	100.0
Maior fiscalização sobre as empresas de segurança privada	50.2	32.5	6.7	3.7	5.9	100.0
Implementação de conselhos comunitários de Segurança Pública	46.5	35.9	8.6	5.7	2.5	100.0
Unificação das Polícias Civil e Militar	32.7	38.2	8.0	18.7	1.9	100.0
Criação/fortalecimento da Ouvidoria de Polícia	29.5	37.6	13.9	14.8	3.5	100.0

**Tabela 12.** *Avaliação de propostas para melhorar o desempenho do Sistema Penal e diminuir a impunidade e a criminalidade.*

<b>Avaliação das propostas para melhorar o desempenho do Sistema Penal e diminuir a impunidade e a criminalidade</b>	<b>Concorda Totalmente</b>	<b>Concorda em Termos</b>	<b>Discorda em Termos</b>	<b>Discorda Totalmente</b>	<b>Sem Opinião</b>	<b>TOTAL</b>
Plantão judiciário de 24 horas	91.0	6.0	1.3	0.6	1.1	100.0
Delegado de Polícia voltar a fazer busca domiciliar sem mandado judicial	64.5	24.7	3.7	6.5	0.6	100.0
Diminuição da maioria penal de 18 para 16 anos	52.3	22.0	6.5	18.2	1.0	100.0
Instalação de juzados especiais criminais junto às delegacias de polícia	50.0	34.2	5.5	8.9	1.4	100.0
Criação do juzado de instrução	30.2	32.7	10.7	20.5	5.9	100.0
Fim da prisão especial para os que têm curso superior	20.3	31.9	21.4	24.3	2.1	100.0
Extinção do sursis	13.4	26.1	22.5	34.9	3.1	100.0
Independência dos Institutos Médicos Legais e órgãos periciais em relação à Polícia Civil	10.0	19.3	11.7	56.0	3.0	100.0

<b>Avaliação das propostas para melhorar o desempenho do Sistema Penal e diminuir a impunidade e a criminalidade</b>	<b>Concorda Totalmente</b>	<b>Concorda em Termos</b>	<b>Discorda em Termos</b>	<b>Discorda Totalmente</b>	<b>Sem Opinião</b>	<b>TOTAL</b>
Transferência do julgamento de crimes contra direitos humanos para a justiça federal	7.6	15.9	14.5	52.9	9.1	100.0
Criação de grupos de investigação dentro do Ministério Público	1.3	4.8	7.1	84.6	2.2	100.0
Direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público	0.7	2.2	4.2	91.4	1.5	100.0

(77,9%), a definição de critérios objetivos para promoção e ocupação de cargos de direção (77,7%) e a inamovibilidade dos delegados (77,0%). Por outro lado, a proposta que prevê o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é rejeitada por 78,6% dos delegados entrevistados, que a consideram “pouco importante” ou “sem importância” para melhorar o funcionamento da Polícia Civil.

Todas as propostas listadas na Tabela 11 recebem apoio expressivo dos delegados, com exceção da unificação das Polícias Civil e Militar e a criação / fortalecimento da Ouvidoria de Polícia, em relação às quais há uma resistência de um grupo significativo de delegados, 26,7% e 28,7%, respectivamente, somando-se as respostas “discorda em termos” e “discorda totalmente”.

É quase unânime o apoio à proposta que prevê o plantão judiciário de 24 horas. Mais da metade dos entrevistados concorda

Tabela 13. Grau de concordância com afirmações.

<b>Grau de concordância com as afirmações</b>	<b>Concorda Totalmente</b>	<b>Concorda em Termos</b>	<b>Discorda em Termos</b>	<b>Discorda Totalmente</b>	<b>Sem Opinião</b>	<b>TOTAL</b>
"Bons e maus cidadãos devem ter seus direitos constitucionais respeitados"	75.8	18.2	3.3	2.2	0.5	100.0
"A política de direitos humanos tem beneficiado os criminosos"	41.8	38.4	10.9	8.1	0.8	100.0
"A maior parte da população não tem acesso à justiça"	40.2	38.8	13.8	6.5	0.7	100.0
"A Constituição Federal de 1988 dificultou a atuação da Polícia Civil"	39.0	38.1	9.5	12.4	1.0	100.0
"A miséria é a principal causa da criminalidade"	21.0	43.1	18.9	16.4	0.6	100.0
"A aplicação das leis sempre beneficia os privilegiados"	13.8	41.4	20.8	21.8	2.2	100.0
"A polícia está distante da comunidade"	10.8	34.0	25.3	29.2	0.7	100.0

Grau de concordância com as afirmações	Concorda Totalmente	Concorda em Termos	Discorda em Termos	Discorda Totalmente	Sem Opinião	TOTAL
"A confissão sob pressão policial é justificável nos casos de crimes hediondos"	6.2	16.4	12.6	62.5	2.3	100.0
"A democracia abalou a autoridade policial"	4.9	16.7	12.7	64.1	1.6	100.0
"A violência é inerente à função policial"	2.7	13.3	21.1	62.2	0.7	100.0

totalmente com as propostas que permitem ao delegado de polícia realizar busca domiciliar sem mandado judicial (64,5%) e com a diminuição da maioria penal de 18 para 16 anos (52,3%). Por outro lado, é expressivo o grau de rejeição à interferência do Ministério Público na atividade de investigação policial, seja na direção dos trabalhos de investigação (91,4%), seja na criação de grupos de investigação dentro do próprio Ministério Público (84,6%).

“Bons e maus cidadãos devem ter seus direitos constitucionais respeitados” é a afirmação que recebe o maior percentual de concordância total (75,8%). Em contraste, é expressivo o número de entrevistados que manifestou discordância total em relação às seguintes afirmações: “a democracia abalou a autoridade policial” (64,1%); “a confissão sob pressão policial é justificável nos casos de crimes hediondos” (62,5%) e “a violência é inerente à função policial” (62,2%).

Tabela 14. *Fatores que influenciam a imagem negativa da Polícia Civil.*

Fatores que influenciam a imagem negativa da Polícia Civil	Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Sem Importância	Sem Opinião	TOTAL
Acusações de corrupção	77.5	18.2	3.1	1.0	0.2	100.0
Exploração sensacionalista pelos meios de comunicação	61.6	30.5	6.4	0.9	0.6	100.0
Tratamento dispensado à população	52.9	35.5	7.3	2.6	1.7	100.0
Violência policial	52.3	37.8	8.1	0.6	1.2	100.0
Vínculo, no passado, da instituição com o regime autoritário	41.0	28.9	20.5	8.1	1.5	100.0
Declarações de integrantes do Ministério Público	31.4	34.7	25.2	7.3	1.4	100.0
Declarações de organizações de direito humanos	25.5	37.8	27.4	8.1	1.2	100.0
Declarações de integrantes do Poder Judiciário	20.0	35.1	32.5	9.5	2.9	100.0

Tabela 15. *Avaliação da relação da Polícia Civil.*

Avaliação da relação da Polícia Civil	Ótima	Boa	Nem boa nem ruim	Ruim	Péssima	Sem opinião	TOTAL
Grupos privilegiados da população	12.0	53.6	28.7	4.3	0.9	0.5	100.0
Setores desfavorecidos da população	11.1	43.2	25.1	16.9	3.3	0.4	100.0
Poder Judiciário	10.9	57.1	23	7.6	0.7	0.7	100.0
Meios de comunicação	6.8	49.9	26.5	14.4	2.0	0.4	100.0
Polícia Militar	5.7	44.4	26.5	17.5	5.2	0.7	100.0
Ministério Público	5.0	37.7	26.7	25.2	4.9	0.5	100.0

Acusações de corrupção são vistas como o principal fator responsável pela formação de uma imagem negativa da Polícia Civil (77,5%). Contribuem também para essa imagem a exploração sensacionalista pelos meios de comunicação, o tratamento dispensado à população e a violência policial. O menor peso, dentre todos os fatores apresentados, é atribuído às declarações de integrantes do Poder Judiciário.

A relação da Polícia Civil com as demais instituições e com a população é vista, em geral, como positiva. Os delegados avaliam como “ótima” ou “boa” a relação com o Poder Judiciário (68,0%); com os grupos privilegiados da população (65,6%) e com os setores desfavorecidos da população (54,3%). A relação mais problemática, segundo os entrevistados, é com o Ministério Público. Aparece ainda como tensa a relação com a Polícia Militar – 22,7% dos entrevistados consideram esta relação como ruim ou péssima.

Tabela 16. *Posicionamento ideológico.*

Posicionamento Ideológico	Frequência	%
Esquerda	29	2.4
Centro Esquerda	289	23.5
Centro	595	48.5
Centro Direita	244	19.9
Direita	36	2.9
Sem opinião	35	2.8
TOTAL	1228	100.0

A maioria dos entrevistados considera-se de centro (48,5%) e os demais se dividem entre posições de centro-esquerda e de esquerda 25,9% e de centro-direita e de direita 22,8%. Apenas 2,8% disseram não ter opinião a respeito ou não quiseram responder à questão.

Para terminar, sublinhamos que os dados da pesquisa aqui apresentados longe de encerrarem o problema, pretendem contribuir para o conhecimento da Polícia Civil. A construção do perfil demográfico, social e ideológico dos delegados de polícia traz elementos para o compreensão de uma instituição central no sistema de justiça e segurança pública.

## Resumo

*Quem são e o que pensam os delegados de polícia? Para responder a essa pergunta, o IDESP realizou, com o apoio da Fundação Ford e da FAPESP, a mais ampla e inédita pesquisa, cujos principais resultados são apresentados neste artigo, sobre o perfil dos Delegados de Polícia no Brasil.*

*O principal objetivo da pesquisa é ampliar o conhecimento sobre o sistema de Justiça no Brasil. Apesar da importância da polícia no quadro dos órgãos responsáveis pela Justiça e segurança pública, pouco se conhece sobre seus integrantes e sobre o que pensam a respeito dos problemas que afetam a instituição. O debate atual acerca desses problemas e de propostas de mudanças legislativas, processuais e organizacionais teria muito a ganhar com a elaboração de um perfil dos delegados de polícia e com a revelação de suas opiniões sobre a reforma da instituição e a melhoria da segurança pública no Brasil.*

---

## Carta do Rio de Janeiro: Conclusões do Congresso Violência Frente e Verso

---

Os participantes do Congresso Internacional sobre *Violência: Frente e Verso*, reunidos na cidade do Rio de Janeiro, de 19 a 22 de março de 2003, no Auditório do Centro Cultural da Justiça Federal, sob os auspícios da Escola de Magistratura Regional Federal da 2ª Região – EMARF, gestão 2001-2003, com a participação da Fundação Konrad Adenauer, para debater e apontar soluções para a violência urbana, resolvem, em carta aberta às autoridades governamentais, federal, estadual e municipal, divulgar as conclusões a que chegaram, sugerindo propostas para a elaboração de uma política pública de segurança no país, em todos os níveis, mas, sobretudo, em vista do Plano Plurianual de Investimentos e do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

Os participantes elegeram (4) quatro áreas temáticas: (I) Política criminal e de redimensionamentos das penas; (II) Política prisional ou penitenciária; (III) Política de direitos humanos; e (IV) Política da criança e do adolescente, nos seguintes termos:

### I – Política criminal e redimensionamento das penas:

1) Promulgar leis penais mais conformes à realidade brasileira, com uma nova tipificação de crimes, consoante a cultura nacional,

inclusive discriminando condutas características de “desvios de conduta”, de menor potencial ofensivo, para os quais a pena privativa de liberdade se revela inadequada.

2) Promulgar leis processuais penais que tornem mais eficazes os mecanismos de punição das infrações penais e crimes, viabilizando julgamentos concentrados e rápidos (sumários), sincretizando os procedimentos inquisitórios (policial) e contraditório (judicial), para que a sentença seja proferida no menor espaço de tempo possível.

3) Aprimorar os meios materiais para uma maior eficácia da Lei de Execução Penal, evitando que os direitos e deveres do preso, e especialmente os deveres do Poder Público para com ele, não passem de uma “simples folha de papel”.

4) Redimensionar as penas cominadas aos crimes previstos no Código Penal e na legislação especial e extravagante, com a participação multidisciplinar de sociólogos, psicólogos, antropólogos, psiquiatras e juristas, dando uma dimensão mais adequada à sanção penal, de acordo com o perfil social e cultural do infrator nacional, em vez de copiar modelos estrangeiros.

5) Adotar novas fórmulas de desestímulo a condutas anti-sociais, flexibilizando o método de criminalizar condutas com penas corporais e privativas de liberdade, e dando ênfase às penas alternativas (prestação de serviços à comunidade, restritivas de direitos, multa), que apresentam a vantagem de permitir o seu cumprimento sem exclusão do condenado do meio social.

6) Estimular a instituição de uma justiça preventiva e restaurativa, através da criação de Escolas de Perdão e Reconciliação, com êxito comprovado em termos de política criminal em países da América Latina, designadamente na Colômbia.

## II - Política prisional ou penitenciária:

1) Reestruturar os sistemas de gerenciamento das instituições prisionais, com pessoal qualificado para prestar-lhes serviços, com planos de carreira e escolas destinadas à sua formação técnica, evitando que, nas suas relações com o preso, continue imperando “a cultura do ódio e da vingança”.

2) Estimular o estudo do Direito Penitenciário e sua introdução como disciplina facultativa nos Cursos de Direito, com especial atenção para os modelos de estabelecimentos prisionais, administração carcerária, relações entre a administração e os presos, cumprimento da pena e progressão na sua execução etc.

3) Estudar criteriosamente as vantagens e desvantagens da criação de estabelecimentos prisionais privados, administrados em regime de parceria com o Poder Público para o cumprimento de determinadas penas que não recomendem o recolhimento do preso ao presídio público.

4) Reavaliar e reestruturar os planos de carreira de todo pessoal envolvido como a repressão ao crime e com o sistema prisional, como única forma de combater a corrupção no meio policial e carcerária.

## III – Política de direitos humanos:

1) Instituir política pública de assistência às vítimas e suas famílias, com programas específicos de assistência financeira, jurídica, psicológica e social, como forma de minimizar o seu sofrimento, voltada também para as famílias dos presos, como forma de evitar que sejam aliciados pelo crime como forma de sobrevivência.

- 2) Destinar recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT) para auxiliar o egresso na instalação do seu próprio micro negócio, em face das dificuldades de encontrar emprego no mercado de trabalho, evitando seu reingresso no crime, quando da saída da prisão.
- 3) Viabilizar as associações de presos para fins lícitos (culturais, desportivos, artísticos, entretenimento, associativos) e assegurar-lhes o direito ao estudo e ao trabalho, inclusive com cursos locais e de longa distância, como forma de agilizar a sua recuperação e neutralizar a liderança de presos mais violentos no interior dos estabelecimentos prisionais.
- 4) Proporcionar o afetivo exercício do direito de voto ao preso provisório, e pugnar pela sua extensão ao preso condenado por sentença definitiva, garantindo-lhes a cidadania como direito essencial à sua ressocialização, e como forma mais adequada de integrar os seus interesses aos da classe política, estimulando programas partidários voltados para o preso e sua família, inclusive voltados para sua recuperação.
- 5) Adotar um modelo APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – forma de parceria entre o Poder Público e a comunidade na recuperação do condenado, reconhecida pela sua metodologia, como agente redutor de criminalidade, e implantada com sucesso em alguns Estados brasileiros (Minas Gerais, São Paulo etc).

#### IV - Política da criança e do adolescente:

- 1) Inserir, nos currículos dos ensinamentos fundamental e médio, nas escolas públicas e particulares, noções de cidadania, responsabilidade

civil e penal, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dando-lhes conhecimento dos seus direitos e deveres como seres humanos e como cidadãos.

- 2) Implantar o modelo de recuperação de adolescentes infratores, nos moldes de Centros Sócio-Educativos (CSE) que vêm sendo adotados com sucesso no Estado de Roraima e no Distrito Federal.
- 3) Prestigiar medidas de geração de emprego e renda nos estabelecimentos sócio-educativos, com a participação de entidades estatais, paraestatais e privadas voltadas para essa finalidade, preparando o menor infrator para ingresso ou reingresso no mercado de trabalho, com recurso do Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT).
- 4) Adotar as medidas necessárias ao implemento do esporte amador nos estabelecimentos sócio-educativos, como forma de possibilitar ao adolescente a ressocialização através dessa atividade, garantindo-lhes a participação nos eventos promovidos por entidades públicas e privadas.
- 5) Descentralizar tanto quanto possível o sistema de atendimento à criança e ao adolescente e à satisfação dos seus direitos, com o envolvimento de toda a comunidade, e proceder a uma ampla reestruturação dos órgãos tutelares dos direitos dos menores infratores e suas famílias.
- 6) Repudiar a redução da idade do adolescente para fins de responsabilidade penal, como forma de conter a violência infanto-juvenil, o que significaria adiantar a sua maioridade com o propósito de antecipar a sua incursão no Código Penal.
- 7) Aprimorar o processo e o procedimento adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, para a apuração de infrações, com

o propósito de concentrá-lo o máximo possível e evitar a permanência do menor infrator, antes da sentença, em estabelecimentos sócio-educativos ou em estabelecimento policiais.

8) Estimular o ajuizamento de ações civis públicas e outras medidas civis judiciais difusas e coletivas para que as autoridades públicas responsáveis adotem medidas concretas de proteção aos direitos dos menores de rua, como forma de prevenir a delinquência infanto-juvenil.

Essas são as conclusões a que chegaram os participantes do Congresso *Violência: Frente e Verso*, e que fazem divulgar na esperança de que venham a ser úteis às autoridades federais, estaduais e municipais, no combate à violência urbana no país.

Rio de Janeiro, 22 de março de 2003.

---

## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

---



**Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas**  
(n. 02, 2003)

**Eleições e partidos** (n. 01, 2003)

**O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)

**O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)

**Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)

**Ano eleitoral: tempo para balanço** (n. 03, 2002)

**Sindicalismo e relações trabalhistas** (n. 02, 2002)

**Bioética** (n. 01, 2002)

**As caras da juventude** (n. 06, 2001)

**Segurança e soberania** (n. 05, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)

União Européia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)

A violência do cotidiano (n. 01, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 09, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)

A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)

O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)

Pobreza e política social (n. 01, 2000)

*OBS.: Os Cadernos Adenauer podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.*

■ Preço dos 6 volumes editados no ano: R\$ 25,00

■ Preço individual do exemplar: R\$ 5,00



**POLÍTICA SOCIAL PREVENTIVA:  
DESAFIO PARA O BRASIL**

*Dieter W. Benecke e Renata Nascimento (Orgs.)*  
Rio de Janeiro, 2003 - 456 páginas - R\$ 25,00

Este livro apresenta o resultado do debate acadêmico sobre uma política social preventiva para o Brasil promovido pelo programa Diálogo sobre Política Econômica e Social da Fundação Konrad Adenauer.

Vinte e nove professores e pesquisadores das principais universidades e centros de pesquisas do país realizam um amplo debate teórico com propostas e alternativas para a futura política social do Brasil. O livro articula a concepção de que as políticas sociais devem ser tratadas de forma preventiva e devem estar conjugadas com a busca do crescimento econômico e do equilíbrio social.

Quatro seções compõem o livro: a primeira analisa a relação entre política econômica e política social; a segunda apresenta as necessidades de manutenção de políticas assistencialistas; a terceira descreve algumas alternativas para a geração de emprego e renda; e a última seção discute os aspectos preventivos da política social.



ESTE LIVRO FOI COMPOSTO  
PELA MATIZ DESIGNERS EM AGARAMOND  
E IMPRESSO NO RIO DE JANEIRO  
POR MARQUES SARAIVA GRÁFICOS  
EM PAPEL PÓLEN SOFT 80G/M<sup>2</sup>  
PARA A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
NA PRIMAVERA DE 2003.