Biblioteca - Ministério da Justiça
MJU00058936D15

53.1
964F
.2
EP.LEGAL

Ciclos da Ouvidoria:
Módulo III

Influência da sociedade sobre a função policial

Do policiamento comunitário ao controle sobre a polícia

Apoio:
Secretaria Nacional de Segurança Pública
Ministério da Justiça
FUNDEP
Parceria com o conhecimento.

Secretaria Nacional de Segurança Pública
Ministério da Justiça

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Governo do Estado de Minas Gerais

Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais

Projeto
Formas de Influência Social sobre a Função Policial: do Policiamento Comunitário ao Controle sobre as Polícias

104872

363.1
P 964F
V. 2
DEP. LEGAL

MJ - BIBLIOTECA

GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Aécio Neves da Cunha

OUVIDOR-GERAL
Lúcio Urbano Martins da Silva

OUVIDOR DE POLÍCIA
José Francisco da Silva

NÚCLEO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO
Edmilson Antonio Pereira Jr.
Ignácio Cano
Juliana Maron Ferreira
Miriam Cristina dos Santos
Zuleide de Moura Morais

Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais
Rua Tupis, nº 149/4º andar - sala 1 - Centro - CEP 30190-060
Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil
E-mail: ouvidoriapolicia@governo.mg.gov.br
Site: www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br
Disque Ouvidoria: 0800-2839191
Expediente Geral: (31) 3274-0625 (Telefax)
Assessoria Civil: (31) 3236-3018
Assessoria Militar: (31) 3213-1541
Atendimento a denúncias: (31) 3250-2107

MÓDULO III

Introdução ao Policiamento Comunitário e Análise dos Indicadores de Segurança Pública

- Parte I -
Controle externo e Ouvidoria de Polícia

Realização:
NEPE – Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão
Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais

I - Mazelas e descaminhos das instituições policiais brasileiras[1]

"(...) eles [policiais] deveriam garantir nossa integridade física, e eles são responsáveis por várias mortes, é exatamente o oposto."

"Nossa comunidade não tem policiamento. Pelo contrário, às vezes, dão cobertura aos bandidos. Ao invés de ser polícia, eles ficam (...) fazendo parte, porque (...) já que eles não podem enfrentar o bandido, eles se aliam ao bandido, quer dizer, é problema de ir fiscalizar, a polícia não é fiscalizada."
(moradores de comunidade de baixa renda, Rio de Janeiro)

1.1. Um trágico panorama

Seria interminável a enumeração das deficiências e dos problemas que hoje caracterizam grande parte, se não a totalidade, das polícias brasileiras. Destaquemos apenas os mais evidentes - começando pelo parco investimento em tecnologia e capital humano, que resulta numa capacidade cronicamente baixa de investigação e resolução de crimes, aí incluídos os delitos mais graves. SOARES (1996), mostrou por exemplo, que mais de 90% dos homicídios registrados na cidade do Rio de Janeiro durante o ano de 1992 não tinham resultado em processo penal até junho de 1994. Esses inquéritos continuavam em andamento ou haviam sido arquivados por falta de provas sobre a autoria do crime. Em outras palavras, a grande maioria dos homicídios permanecia impune após um período médio de dois anos.[2]

Mencione-se ainda, como expressão do escasso investimento nas polícias, a baixa qualidade dos dados que produzem. Informações, quando existem, costumam ser fragmentadas e apropriadas individualmente pelos policiais; só nos últimos anos começaram, de forma muito embrionária, a ser utilizadas para o planejamento e para a avaliação do próprio trabalho policial.

Outro sério problema reside na divisão da atividade de polícia em duas corporações - Civil e Militar -, a primeira encarregada da investigação dos crimes e a segunda, do policiamento ostensivo e preventivo. Isto impossibilita uma perspectiva global no planejamento das tarefas de segurança pública, capaz de abranger o ciclo completo que vai da prevenção à investigação e à prisão dos suspeitos. As instituições duplicam esforços, atividades e recursos (bancos de dados, sistemas de comunicação etc.); freqüentemente disputam espaço e concorrem entre si pela exibição de resultados. Suas culturas organizacionais são muito distintas e suas relações são em geral marcadas pela desconfiança, quando não pela franca hostilidade. Em alguns estados, a recente criação de academias integradas para as duas polícias tem sido uma tentativa de superar essa "esquizofrenia" institucional, mas a verdadeira integração esbarra no artigo 144 da Constituição, cuja mudança até hoje foi postergada sob pressão de interesses corporativos de ambas as instituições.

[1] In: Lemgruber, Julita, Musumeci, Leonarda & Cano, Ignácio. *Quem Vigia os Vigias? Um estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003. pp.35-71

[2] . A rigor, o espaço de tempo transcorrido variava de um ano e meio, para os homicídios registrados em dezembro de 1992, a dois anos e meio para os registrados em janeiro do mesmo ano.

Há, além disso, um profundo fosso entre a cúpula e a base *dentro* de cada polícia - oficiais e praças na Polícia Militar; delegados e "tiragem" na Polícia Civil-, que mina a coesão interna, anula a possibilidade de ascensão funcional dos níveis inferiores até o topo da hierarquia, e faz com que, na prática, existam *duas* corporações, com culturas próprias, dentro de cada uma. O fosso e a baixa representatividade da cúpula no conjunto da organização aparecem explicitamente em momentos de crise, como nas greves policiais de fins dos anos 1990. Mas também produzem uma série de efeitos perversos no dia-a-dia da atividade policial e sobretudo - como veremos adiante - nos mecanismos de controle interno dessas atividades.

O controle externo, a cargo das Ouvidorias de Polícia, não foi programado para lidar com a ineficiência das instituições ou com suas falhas organizativas, apenas com denúncias de desvios de conduta e de crimes cometidos por policiais. Entretanto, os dois problemas estão fortemente relacionados, e, como também se verá mais adiante, uma das grandes limitações do modelo brasileiro de controle externo hoje em vigor é a sua dependência dos mecanismos, sabidamente enviesados e ineficazes, de controle interno das próprias polícias.

Violência policial, abuso de poder e corrupção são os tipos de denúncias mais freqüentes que entram no âmbito de atuação das Ouvidorias. Por violência entende-se tanto o uso abusivo, e sobretudo o uso letal, da força nas intervenções policiais quanto a tortura cometida para obter confissões nas investigações ou para garantir controle sobre os detentos.

A tortura, mazela histórica das polícias no Brasil, tem sido periódica e insistentemente denunciada nos relatórios dos grupos de direitos humanos. Ainda que, por sua própria natureza, os casos relatados representem ínfima parcela do que de fato ocorre no cotidiano das nossas delegacias e prisões, o relator das Nações Unidas para a tortura, em visita ao país em 2001, constatou que a prática é endêmica no sistema de justiça criminal brasileiro. Entre as muitas confirmações desse diagnóstico, podem-se citar, por exemplo, os resultados obtidos num censo recente com a população carcerária feminina fluminense: das 524 mulheres presas entrevistadas em 1999-2000, 355 (68%) disseram ter sofrido tortura, agressão ou graves ameaças por parte de policiais, mencionando ao todo 71 diferentes delegacias onde essas violações teriam ocorrido - isto para falar apenas das cometidas pela Polícia Civil, às quais se somavam as praticadas pela Polícia Militar e aquelas sofridas pelas presas dentro do próprio sistema penitenciário do estado (SOARES, 2002).

Apesar de tipificada como crime desde 1997, a tortura continua gerando um número muito pequeno de denúncias do Ministério Público, pois os promotores continuam preferindo enquadrá-la em outras categorias penais, como "lesão dolosa", sujeitas a penas menores. E, dos poucos casos que chegam a ser denunciados como tortura, a proporção de condenações é absolutamente irrisória. Levantamento feito pelo Conselho Nacional de Procuradores de Justiça e divulgado por um jornal carioca revelou que, em

cinco anos (1997 a 2002), 524 casos foram levados à Justiça em todo o país - dois terços deles nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, onde há núcleos de promotores especializados no combate à tortura. Dessas denúncias, apenas 15 (2,9%) teriam ido a julgamento e somente nove (1,7%) teriam resultado em condenações, nenhuma ainda em instância definitiva até maio de 2003.[3]

Outra forma de violência também característica das nossas polícias é o uso excessivo da força, avaliável pela altíssima letalidade da ação policial em diversas partes do país. Uma pesquisa sobre o tema, encomendada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 1996, mostrou que, em três anos e meio, apenas na capital, a polícia matou nada menos que 991 pessoas (CANO 1997)[4].Em 2000, a PM do estado matou 483 pessoas, 63% a mais que todas as forças policiais norte-americanas, juntas, no mesmo período.[5] Eis alguns outros indicadores do uso excessivo da força mostrados pela pesquisa de Ignácio Cano: aproximadamente 10% dos homicídios dolosos na cidade foram cometidos por policiais[6]; para cada policial morto em alegados "confrontos", houve mais de 10 mortes de "opositores" civis; o número de "opositores" mortos era até três vezes superior ao de feridos, quando, em qualquer confronto armado, se espera sempre um número de feridos maior que o de mortos.

Esses dados reforçam a idéia de que muitas intervenções policiais, particularmente em favelas, não têm como objetivo apenas prender o suspeito, mas eliminá-lo. Na maioria desses episódios não há testemunhas independentes que confirmem a versão policial. Por sua vez, os dados médico-legais procedentes das necropsias, também examinados pela pesquisa, confirmaram o quadro de uso excessivo da força e a existência de execuções sumárias: 46% dos cadáveres apresentavam quatro ou mais disparos; 61% mostravam pelo menos um disparo na cabeça; 65% apresentavam pelo menos um disparo pelas costas; um terço dos mortos sofreu outras lesões além das provocadas por arma de fogo e 40% das vítimas tinham recebido disparos à queima-roupa, o sinal mais claro de execução.

A seqüência da pesquisa, realizada na Auditoria da Justiça Militar, mostrou que quase todos esses episódios acabavam arquivados a pedido do promotor, mesmo quando existiam claros indícios de execução sumária. Os poucos casos em que o promotor de início oferecia acusação eram

[3] O Globo, 4 de maio de 2003, p. 18.

[4] Inclui os opositores mortos, as vítimas acidentais e as não classificadas, mas não inclui os policiais mortos nessas operações.

[5] Os dados para o estado do Rio de janeiro foram contabilizados pela Ouvidoria de Policia local, com base em informações da PMERJ; os norte-americanos são fornecidos pelo FBI [http://www.fbLgov]. Ver, no Capítulo 5 deste livro, a evolução das mortes de civis pelas PMs do Rio de janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, entre 1995 e 2002, segundo informações das respectivas Ouvidorias.

[6] Essa cifra inclui todos os homicídios cometidos por policiais, independentemente da sua punibilidade, isto é, sem diferenciar os que aconteceram em legítima defesa dos que seriam caracterizáveis como execuções.

absolvidos posteriormente no julgamento, a pedido da própria promotoria (CANO, 1999).

Outro estudo sobre uso da força, realizado pela Ouvidoria de Polícia de São Paulo em 1999, obteve resultados também assustadores, embora ligeiramente melhores que os do Rio de Janeiro: o número de civis mortos para cada policial morto excedia igualmente a razão de dez para 1; o número médio de perfurações por cadáver era de 3,2; 36% dos cadáveres apresentavam pelo menos um disparo na cabeça e 51 % pelo menos um disparo nas costas; 23% dos cadáveres mostravam outras lesões além das produzidas por arma de fogo.

Ana Tereza Lemos-Nelson (2000), examinou como as Corregedorias processavam os casos de tortura e de execuções sumárias cometidas por policiais no estado da Bahia, A pesquisa não obteve indicadores quantitativos de uso da força letal, mas confirmou o mesmo quadro de impunidade dos homicídios cometidos por policiais naquele estado. Todas as evidências apontam para o fato de que a brutalidade policial é exercida preferencialmente contra alguns dos grupos mais vulneráveis da sociedade: moradores de favelas e negros.[7] Estudo complementar sobre força letal no Rio Janeiro revelou que a probabilidade de sobreviver a um confronto armado com a polícia é aproximadamente 7% maior se a vítima é branca do que se ela é preta ou parda, sendo que este diferencial de cor se verifica tanto dentro quanto fora das favelas (CANO, 2001).

Além da tortura e do uso excessivo da força, outro grave problema das polícias no Brasil é a corrupção. Embora esteja presente, em variados graus, nos mais diversos tipos de instituições, a corrupção constitui marca registrada das nossas polícias. Isso se deve em parte aos salários aviltantes que os policiais recebem na maioria dos estados brasileiros, e que eles muitas vezes complementam prestando serviços (ilegais) de segurança privada, ou por meio de práticas irregulares durante o próprio trabalho. A ampla tolerância das corporações a essas formas de "abono salarial", quando não o agenciamento direto de tais práticas por membros dos escalões superiores das polícias, mostra que a corrupção está longe de ser um desvio de conduta esporádico, atribuível à falta de idoneidade deste ou daquele agente; trata-se de um fenômeno disseminado e arraigado, tanto quanto a tortura ou o uso excessivo da força, e tende a contar, da mesma maneira, com o manto protetor das corporações. Assim como as duas últimas práticas são freqüentemente justificadas em nome da "eficácia" no combate ao crime, a primeira é tolerada ou até incentivada a título de "compensação" pelos baixos salários.

[7] Embora se esteja focalizando aqui a atuação das polícias em áreas urbanas, é fundamental não esquecer que a violência e arbitrariedade também têm caracterizado persistentemente as ações policiais no meio rural, em particular contra colonos, posseiros, trabalhadores sem-terra, líderes sindicais e ativistas de movimentos pela reforma agrária. A triste notoriedade das nossas polícias na imprensa internacional deve-se, em boa parte, a episódios como o de Eldorado dos Carajás (Pará), em que 19 sem-terra foram mortos por policiais militares durante uma manifestação, no ano de 1996.

A corrupção pode se traduzir na exigência de dinheiro ou de vantagens indevidas - o que normalmente se denomina *extorsão* - ou na "venda da liberdade" e outras formas de poupar pessoas da aplicação da lei em troca de uma certa soma de dinheiro. Tais "trocas" são ainda mais difíceis de detectar do que a extorsão, por constituírem "crimes sem vítima" que ademais costumam contar com a cumplicidade ativa dos beneficiários.

Uma pesquisa de vitimização efetuada no Rio de Janeiro no ano de 1996,constatou que 3% das pessoas haviam sofrido extorsão por "policial ou outro agente público" no último ano (CPDOCFGV /ISER, 1997). Em outra pesquisa, aplicada na Baixada Fluminense em fins do ano 2000, 7% das pessoas disseram conhecer pelo menos um morador do seu bairro que havia sofrido extorsão por policiais nos 12 meses anteriores. Como já se ressaltou, essas cifras incluem apenas "extorsão", ou seja, uma ilegalidade cometida contra a vontade da vítima, sob ameaça, chantagem ou violência. Se fosse possível mensurar os desvios em que policial e cidadão agem de comum acordo, o número de casos de corrupção seria sem dúvida muito maior.

Finalmente, complementando esse quadro, cabe mencionar o envolvimento direto de setores das polícias em atividades criminosas: tráfico de drogas, venda ilegal de armas, roubo, seqüestro, etc. Embora seja importante diferenciar as ilegalidades cometidas no exercício da função pública daquelas que os policiais cometem enquanto cidadãos comuns, não é fácil traçar fronteiras nítidas entre os dois tipos de práticas, muitas vezes profundamente imbricadas: tortura e execuções, por exemplo, podem servir de instrumento de controle de redes criminosas das quais os policiais participem, assim como extorsões, propinas e vendas de liberdade podem fazer parte de "contratos" mais amplos e mais contínuos com essas redes. Como sublinha LEMOS-NELSON (2001), a tolerância às ilegalidades na ação policial é freqüentemente o que abre as portas para a disseminação em larga escala do banditismo policial.

1.2. Imagem e (des)confiança

"Eu prefiro encontrar um bandido do que encontrar a polícia, mil vezes!"
(morador de comunidade de baixa renda, Rio de Janeiro)

"A última pessoa que eu chamaria quando eu tivesse um problema seria a polícia!"
(morador de bairro de classe média, Rio de Janeiro)

Entre as várias conseqüências do quadro de violência e corrupção nas polícias brasileiras conta-se a falta de legitimidade das instituições de segurança pública, percebidas com desconfiança, descrédito e medo pela população. A já mencionada pesquisa do CPDOC/ISER solicitou que as pessoas pontuassem a confiabilidade das polícias numa escala de zero a dez. Tanto a PM quanto a Polícia Civil foram "reprovadas", obtendo médias inferiores a cinco. No *survey* da Baixada Fluminense, em que também se pedia para avaliar cada uma das instituições com notas de zero a dez, ambas as polícias foram novamente reprovadas, recebendo notas médias abaixo de cinco. E, não por acaso, o grau de desconfiança é maior entre os segmentos que se sentem mais visados pela arbitrariedade policial, como os jovens de baixa renda, os negros, os moradores de favelas e outras minorias sociais.

Enquetes análogas realizadas no estado de São Paulo em 1995 e 1997 revelaram que a grande maioria da população paulista também associava à polícia, atributos negativos - desde falta de preparo e de eficácia até abuso de poder, violência e corrupção -, mostrando ainda que o medo da polícia, embora presente em todos os segmentos pesquisados, era maior entre as pessoas negras do que entre as brancas e se relacionava à percepção de que as práticas arbitrárias, violentas e racistas são elemento rotineiro das ações policiais (cf. KAHN, s/d).

Uma pesquisa de opinião feita pelo Datafolha em fevereiro de 2002 indica que a imagem negativa não se restringe ao eixo Rio de Janeiro-São Paulo: no Brasil como um todo, 59% das pessoas disseram ter mais medo do que confiança na polícia, e só 37% afirmaram ter mais confiança do que medo.[8] Vale a pena citar, como referência, alguns resultados de *surveys* nacionais realizados pelo Instituto Gallup nos Estados Unidos, entre 2000 e 2002: de acordo com essas pesquisas, 59% dos norte-americanos confiam *muito* ou *bastante* na polícia; 68% classificam como *excelente* ou *bom* o desempenho dos policiais em suas localidades; 68% avaliam como *elevado* ou *muito elevado* o padrão de honestidade e de ética das forças policiais; 65% garantem não existir violência policial nas suas áreas de moradia e 78% afirmam não ter medo de ser parados ou presos arbitrariamente pela polícia[9].

[8] Resultados disponíveis no site do Datafolha http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha
[9] U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Statistics. *Sourcebook of Criminal Justice Statistics Online - 2002.* [http://www.albany.edu/sourcebook]. Os percentuais acima citados sobre confiança, avaliação de desempenho e medo de ser parado(a) ou preso(a)

Lá, como aqui, as experiências e percepções podem variar muito segundo região, idade, raça e classe social, mas é digna de nota a diferença entre as imagens predominantes num e noutro país - sobretudo considerando-se que as forças policiais norte-americanas longe estão de figurar entre as mais "civilizadas" do mundo.[10]

Numerosos testemunhos colhidos durante a nossa pesquisa sobre as Ouvidorias reiteram o que os levantamentos quantitativos vêm apontando como fenômeno disseminado no Brasil: temor e descrença da população ante uma polícia que deveria aplicar a lei e a transgride, deveria proteger os cidadãos e os aterroriza, deveria garantir direitos e sistematicamente os viola, deveria prover segurança e semeia, ao contrário, pânico. Entre os moradores de bairros e comunidades pobres do Rio de Janeiro, ouvidos em grupos focais, o tema era não só recorrente, como focalizado sempre em tons dramáticos, de quem sofre ou presencia cotidianamente humilhações, brutalidade, roubos, extorsões, ilegalidades e abusos de poder praticados pela polícia.

> A atuação deles [policiais] naquela área não dá segurança a ninguém. Pelo contrário, a gente que mora lá vive em pânico.
>
> Eles [policiais] já entram atirando durante o dia. Quer dizer, tá arriscado um trabalhador que está ali ser atingido pelo próprio policial, e depois ele ainda vem dizer que foi os traficantes que começaram.
>
> A minha preocupação maior é se eu encontrar com polícia sem dinheiro nenhum no bolso, porque aí eles dá forjada, pegam maconha e enfiam (...) no seu bolso, pega cocaína, enfia no seu bolso, bota você no camburão, chega lá, te dá forjada. Eu fui criado em favela e vi muito trabalhador desempregado ir preso, acusado de artigo 281, traficante de maconha, e o próprio policial botava maconha no bolso dele (..,)
>
> Eles [policiais] mandam avisar: não vão pagar não, né? Então amanhã tem dois presuntos na quadra. E tem mesmo dois presuntos, aparece mesmo.
>
> Teve um assassinato lá, eles chegaram botaram pressão, levaram meu tio pra delegacia, fizeram ele assinar (.,,) [deram] porrada, pancada nele (...) e, se não assinasse, ia fazer o quê? É, bateram, bateram até ele confessar (".) Botaram naquela sala escura, só aquela lampadazinha, tortura, teve que assinar, torturaram.

arbitrariamente são do *survey* de 2002, posterior aos atentados de 11 de setembro de 2001. Os demais resultados são de pesquisas anteriores àqueles eventos.

[10] Nos EUA, pessoas negras e trabalhadores de baixa renda têm índices de confiança na polícia muito inferiores à média nacional. Embora com diferenças menores, jovens de qualquer raça, moradores do Sul e eleitores do Partido Democrata, também expressam avaliações abaixo da média sobre a confiabilidade das instituições policiais (cf. *Sourcebook, op. cit.*, tabela T-216).

> Eu já vi sim, batendo naqueles garotos, lá mesmo. Não é batendo, é espancando mesmo. Mas isso é normal (".) Em vez de levar, espanca a pessoa.
>
> Eu já fui agredido por um policial, ele veio me revistar. Ele nem tinha pedido licença pra botar a mão no meu bolso. Ele veio com a mão fechada, em direção, botando a mão no meu bolso. Eu mandei ele abrir a mão. Quando ele abriu a mão, meteu a mão na minha cara.

A percepção geral, nesses grupos, era de que, além de não cumprir seu papel de oferecer segurança, os policiais agem em áreas carentes como em "terra de ninguém": não são fiscalizados e fazem o que querem, na certeza da impunidade, garantida, seja pelo medo da população de denunciar abusos, seja pela conivência ou impotência dos escalões superiores da polícia.

> (...) o problema da polícia dentro das comunidades é que eles hoje em dia entram, mas não entram pra fazer seu dever, do compromisso deles, para com o cidadão. Eles entram assim, pra [forjar] trabalhadores, pra prender traficantes, sim, mas pra ver se arrumam um dinheiro em cima daquilo ali. E depois solta, dali a meia hora. Vê qual a quantia que eles querem, libera e fingem que nem aconteceu nada. Quer dizer, quem paga é quem mora lá, que não tem nada a ver com aquilo ali. Porque se eles chegassem, fizessem o dever deles, entrassem na comunidade não atirando, saíssem se não pegassem ninguém, se pegassem, levassem, não aconteceria nada do que acontece hoje.
> Acho que o policial não é fiscalizado por ninguém, ele vai lá com a patrulhinha dele pra fazer o que bem entende, quer dizer (".) senão não aconteceria o que acontece.
>
> Já denunciamos várias vezes que a gente vê ele matar as pessoas. Já vi matar, de eu estar assim numa janela e ver ele dar tiro e estourar os miolos do morador. A gente denuncia pra tudo e pra todos, e eles continuam lá no batalhão. No mesmo local. Sai comandante, entra comandante, e eles são os homens da violência no local. São eles que são respeitados.
>
> Impressionante! Tem policiais na ativa, com vários crimes nas costas, já foram processados duzentas vezes, já matou. Esse cara (...) todo mundo conhece o cara como assassino(.,,) E os caras circulam. Esses caras não são afastados.
>
> Ficou lá, três meses, a polícia, lá no morro, então chamou as garotas que vinham da escola, até minha filha, tudo de vagabunda, quando saltaram do ônibus. Eu achei aquilo uma ofensa, bati um documento e mandei pro batalhão. Eu fui chamado. Só que eu falei pro batalhão: "Eu não posso acusar ninguém, porque eu vou acusar, amanhã eu estou morto, comandante. Se o senhor mesmo não confia na polícia do senhor, eu também não confio."

Vivendo entre dois fogos - a "lei do tráfico" e a arbitrariedade policial-, moradores dessas áreas chegam a dizer que preferem os bandidos, pois estes ao menos controlam seus subordinados, não roubam dentro da comunidade e sabem distinguir quem está ou não envolvido com o crime.[11]

[11] Na enquete realizada em São Paulo em 1997, cerca de um terço das pessoas negras e 19% das brancas disseram ter mais medo da polícia que dos bandidos (cf. KAHN, *s/d).*

Já a polícia trata todas as pessoas pobres e negras como suspeitas ou, pior, como não-cidadãos, aos quais não se aplicam as leis do país - atitude muito diferente da que a mesma polícia exibe nos bairros ricos da cidade ou junto aos segmentos da população que podem "contratar advogado" e fazer valer seus direitos.

> E não tem isso [mandados judiciais], como tem, por exemplo,na 'Barra, na Zona Sul (...) Não tem, é comunidade carente, ele sai' arrombando, entra [em] tudo, se tiver criança, que for, sai dando tiro a esmo (...)
>
> (...) o cara não tem direito a nada. Lá dentro ele se submete às leis do tráfico, quando sai, é discriminado na rua. E a polícia faz isso: "Fica aí na favela. Tu é feioso, tu é preto, eu não vou aí, tu não vem aqui." É o que acontece. E ele tá distante do estado de direito.
>
> [Os policiais] não têm essa consciência, "é segunda classe, então posso matar, posso desovar, posso fazer o que quiser", e vai proteger o cara que tem dinheiro, seja honesto ou desonesto. Essa subversão é flagrante na nossa polícia.
>
> Olha só, um desvio de conduta que eu acho, e que infelizmente a gente passa, é a conduta de vários policiais quando estão fazendo uma *blitz* dentro do ônibus. Está um negro sentado lado a lado (...), justamente naquela pessoa que está ali humilde, descansando (...), levanta, documento, essa coisa toda, você passa pelo constrangimento, às vezes, tira você do veículo. Às vezes, você só tem aquele dinheiro da passagem, tem que pedir carona, como já aconteceu comigo. Até estava com a minha filha. Me tiraram do veículo com a minha filha, porque acharam que eu era suspeito. Foram lá, viram que eu não tinha nada, e aí, como é que eu faço? É uma realidade do que fazem conosco, contra os negros.

Embora tendessem a enfatizar mais a corrupção, a omissão e a ineficácia como motivos de seu descrédito em relação à polícia, moradores de bairros de classe média ouvidos nos grupos focais sublinharam também o tratamento diferenciado que ela dispensa a distintas áreas ou segmentos sociais da cidade:

> (...) nós desconfiamos da polícia e nós somos classe média, ainda tem essa ainda (...) Imagina um sujeito pobre, preto, sem carteira. Você vê uma diferença muito grande dentro do ônibus quando o cara entra, um policial. Quem vai ser abordado, na cara você sabe, e o tipo de tratamento é diferente também.
>
> Em geral, o policial sabe que ele tem que atuar de acordo com a pessoa com quem ele está conversando, ou está se dirigindo. Se ele percebe que é uma pessoa bem-trajada, de algum posto elevado, alguma outra autoridade, ele se dirige como um serviçal e não como um policial. Se ele vai trabalhar, está trabalhando, operando, com uma pessoa que tem uma fisionomia mais humilde, mais maltrajado, então, aí ele cresce, às vezes se torna até autoritário demais.

> (...) eu dei aula 12 anos na [comunidade carente X], então, assim, o que a gente mais vê lá é esse tipo de abuso, né? As crianças não podem ouvir falar em polícia, assim, têm pavor. A gente, quando tá entrando lá (...), se a gente vê movimento de polícia, a gente fica nervosa, já não quer entrar, por mil histórias de alunos meus, supertraumatizados, de ter que passar a noite inteira debaixo da cama, e polícia que invade casa e quebra as coisas, muito abuso.

Vivenciadas direta e dramaticamente ou conhecidas de modo indireto, práticas violentas, ilegais e discriminatórias alimentam uma desconfiança geral da polícia. Somando-se a isso a percepção de que, mesmo em áreas "nobres" as ações policiais são ineficazes e corruptas, tende-se a um descrédito generalizado quanto à possibilidade de essa polícia prover alguma segurança à população. Tamanho desalento, por sua vez, compromete o sucesso de qualquer política de segurança, visto que a eficácia na redução do crime e no desmonte de redes criminosas depende em grande medida da legitimidade das instituições responsáveis pela aplicação da lei. Enquanto parte expressiva da população tiver motivos para temer mais a polícia do que os bandidos, será muito difícil vislumbrar alguma solução para os seríssimos problemas de segurança pública hoje existentes no Brasil.

A superação desse descrédito exige, por conseguinte, uma profunda mudança nas atitudes e práticas que o realimentam. Mas também requer uma compreensão mais ampla das raízes do arbítrio policial no país e das bases sobre as quais assenta o tipo de relação polícia/sociedade atualmente predominante entre nós, Destacaremos a seguir alguns elementos centrais para esse debate.

1.3. Polícia: espelho da sociedade?

"Acho que o comportamento da polícia é o comportamento da sociedade brasileira em geral: Porque essa lei da vantagem, na verdade, tá na cultura brasileira, seja da classe pobre, média, alta, todos querem levar vantagem com alguma coisa."

"O pior disso tudo é que não é só uma coisa dos policiais, as pessoas que estão em torno concordam, Eu cresci na Baixada Fluminense, [tem gente que] acha que polícia pode fazer o que faz, acha normal matar."
(moradores de comunidades de baixa renda, Rio de Janeiro)

Na tentativa de entender as causas da situação descrita até aqui, têm-se proposto diferentes explicações. Uma delas, assumida inclusive por segmentos progressistas das próprias polícias, atribui o descaminho das instituições policiais brasileiras ao regime militar sob o qual o país viveu durante 21 anos (l964-1985). A subordinação direta das PMs ao Exército, a prevalência da doutrina de segurança nacional e a mobilização de ambas as polícias para a repressão política, num contexto de suspensão dos direitos civis, teriam deixado marcas profundas, ainda não superadas, na lógica, na organização e nas práticas das instituições brasileiras de segurança. Além do legado fortemente negativo para a imagem social dessas instituições, o autoritarismo teria comprometido a profissionalização das atividades de policiamento, atrasando em décadas o processo de adequação dos serviços policiais às demandas contemporâneas de ordem pública, à crescente complexificação das atividades criminosas e à verdadeira revolução tecnológica e organizacional ocorrida na área da segurança em outros países do mundo.

Cabe lembrar que, até o final dos anos 1960, as polícias militares eram forças-tarefa aquarteladas que não executavam atividades típicas de patrulhamento (estas ficavam a cargo das guardas e polícias civis), empenhando-se sobretudo na vigilância de "pontos sensíveis" (estações, torres de transmissão de energia, instalações de tratamento de água, etc.) e no controle de distúrbios políticos: "Raras eram as missões de policiamento ostensivo, e ainda assim por solicitação da autoridade judiciária ou de outras autoridades, e para o emprego em grandes eventos" (SILVA, 1990: 184).

A partir da Constituição de 1967 procurou-se conferir às PMs uma identidade mais propriamente policial, definindo-se o "policiamento ostensivo fardado" como competência exclusiva das polícias militares estaduais e proibindo aos governadores manter outras forças de segurança uniformizadas. Mas, ao mesmo tempo, ampliou se o poder do Estado-Maior do Exército sobre aquelas polícias, mediante a criação de um órgão específico - a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM) -, que passou a interpretar a competência da União para "legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização" *(ibidem).*

Os instrumentos de investigação e informação das polícias foram subordinados aos órgãos de informações do Exército, obviamente muito mais voltados para as questões de segurança nacional do que para as de

segurança pública; o ensino e o treinamento-padrão na PM, já de longa data militarizados, passaram a enfatizar a figura do "inimigo interno", que, além de suporte de uma visão autoritária dos problemas sociais, justificadora da violência "bélica" contra indivíduos e segmentos suspeitos, em nada contribuiu para o avanço efetivo das técnicas de controle da criminalidade comum. Por seu turno, as polícias civis, proibidas de executar tarefas de vigilância ostensiva, "deslocaram todo o seu esforço exatamente para fazer isso, ainda que sob rótulos os mais diversos", deixando em segundo plano suas atribuições fundamentais de polícia judiciária e investigativa.

Boa parte dos graves problemas hoje perceptíveis nas polícias brasileiras - desde a ineficácia em conter a criminalidade até a violação de direitos, a tortura e o uso descomedido da força, passando pelas relações conflitivas entre PM e Polícia Civil- decorreriam, assim, do atraso e desvirtuamento das funções policiais provocados pelo longo período de ditadura militar e pela transição ainda incompleta para a democracia.

Não há dúvida de que se pode localizar aí a origem mais próxima de várias das mazelas atuais das nossas instituições de segurança pública. Entretanto, ao identificá-las apenas como "resquícios" do período autoritário recente, a explicação acima contraria evidências históricas que apontam raízes muito mais antigas e profundas para o arbítrio policial no Brasil - tampouco esclarecendo porque, quase duas décadas após o fim do regime militar, se conservam praticamente inalteradas, no país, a estrutura e a cultura dos órgãos de segurança legadas por aquele regime.

Uma outra vertente explicativa, com base em pesquisas históricas sobre a formação das polícias brasileiras desde o período colonial, tem sublinhado o fato de que essas instituições, aqui, sempre foram concebidas como instrumentos para a segurança do Estado e das classes dominantes, não do conjunto dos cidadãos (cf. HOLLOWAY, 1997 e PAIXÃO, 1998). Atravessando todos os tipos de regimes políticos, os órgãos de segurança pública brasileiros sempre teriam funcionado num "regime de exceção paralelo", gozando de poderes extralegais e ampla margem de autonomia, independentemente de qual fosse o arcabouço jurídico formal em vigor (PINHEIRO, 1991). Nenhuma das transições políticas ocorridas na nossa história - mesmo implicando mudanças relevantes em outros setores - teria afetado substancialmente a continuidade desse "poder paralelo", cuja função básica seria manter, não a *ordem pública,* no moderno sentido do termo, mas a ordem hierárquica, calcada em profundas desigualdades econômicas e de poder, que caracteriza, desde os primórdios, a formação social brasileira. Assim se explicariam a permanência das polícias em "regime de exceção", mesmo sob constituições democráticas, e sua extraordinária resistência às tentativas de controle e de reforma institucional. Assim se explicaria, por conseguinte, a presença constante e quase sempre impune da tortura, da violência excessiva, do abuso de autoridade, das execuções extrajudiciais, da violação de direitos garantidos por lei, do racismo, da corrupção e da coação ilegal em toda a história das instituições policiais brasileiras.

Embora essa linha de análise possa conduzir a um marxismo simplistas conspiratório incapaz de enxergar tensões, contradições e mudanças, como alertam BRETAS (1997) e MUNIZ (1999) não necessariamente o faz. Seu mérito está em ressaltar que os graves problemas hoje perceptíveis nas polícias brasileiras têm raízes profundas na nossa estrutura social e não resultam apenas de "disfunções" ou "desvirtuamentos" causados por este ou por aquele regime político. É certamente verdade que os períodos de autoritarismo - não só a ditadura militar recente, como, antes dela, a do Estado Novo - reforçaram o "poder paralelo" e ampliaram a margem de ilegalidade dos aparelhos de segurança. Mas o que de fato surpreende é que a política de segurança pública, durante os governos de transição democrática, "continua sendo a mesma da violência explícita e ilegal da ditadura. O combate contra o crime comum segue as linhas convencionais e anteriores à ditadura, enriquecidas pelas ilegalidades agregadas durante esse período (...). O Estado brasileiro jamais renunciou a nenhuma das 'conquistas' - desde o cassetete de borracha, passando pelo 'pau-de-arara', até a bateria para choques elétricos - no que diz respeito à ilegalidade da violência dos regimes autoritários" (PINHEIRO, 1991: 51). Nos governos de exceção propriamente ditos, tal violência se estende aos opositores políticos de todos os estratos da sociedade; nos períodos "normais", ela permanece apontada contra seus alvos de sempre: os pobres, os negros, as minorias.

O que se pode ressaltar, dessa perspectiva, é a necessidade de buscar a origem dos problemas - e as possíveis soluções -, focalizando, para além do plano macropolítico ou macrojurídico formal, os mecanismos cotidianos de exercício dos poderes extralegais de polícia, que permanecem intocados pela transição democrática. Focalizando, em outras palavras, "as micropráticas do poder" *(idem:* 55), os contextos específicos em que as violações ocorrem, os espaços e relações nos quais o arbítrio se atualiza, os caminhos institucionais que garantem impunidade para a violência ilegal e os valores culturais em que assenta a perpetuação desse "poder paralelo" não obstante o discurso e os esforços que apontam em sentido contrário.

Uma das questões nevrálgicas para o controle das polícias reside justamente, na perversividade do "autoritarismo socialmente implantado", traduzido em demandas repressivas e na ampla tolerância social à ilegalidade da ação policial, quando esta se dirige contra reais ou supostos criminosos: "O regime de exceção paralelo não poderia subsistir se não contasse com largo apoio e legitimidade no interior da sociedade, inclusive por parte daqueles que são as principais vítimas da violência ilegal" (PINHEIRO e ADORNO, *1990,apud PINHEIRO,* 1991).

Parcela muito significativa, se não majoritária, da sociedade brasileira - atravessando todos os estratos sociais - rejeita visceralmente a noção de direitos universais e divide binariamente os seres humanos em "cidadãos de bem" (ou "cidadãos" *tout court),* merecedores de direitos, e "não-cidadãos", aqueles que "fizeram por desmerecer" qualquer espécie de direito ou de proteção legal. Num gradiente de autoritarismo, essa moral binária pode destituir de cidadania apenas os delinqüentes e suspeitos de delinqüência, os

grupos socialmente "desviantes": ou as "classes perigosas" em seu conjunto.[12] Mas, de um modo ou de outro, ela oferece suporte à continuidade das práticas policiais ilegais, em nome da pretensa necessidade de se travar uma "guerra" sem trégua, por todos os meios, contra o crime e a desordem. Diversas pesquisas já sublinharam, nesse sentido, que a prevalência da concepção "bélica" de segurança no interior das polícias faz par com a prevalência de uma visão "despótica" da ordem pública em vastos segmentos da sociedade (ver, por exemplo, ZALUAR, 1989; CALDEIRA, 1991; OLIVEIRA, 1995; SOARES e CARNEIRO, 1996;MUSUMECI, MUNIZ e LARVIE, 1998).

Indo mais além, o arbítrio policial encontraria apoio na rede "microdespotismos" que marcam as relações cotidianas, não só entre a polícia e a população civil, mas no próprio interior desta última: violência familiar, discriminação racial, homofobia, violência contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos - toda uma imensa gama de formas, violentas ou não, de exercício de "pequenas autoridades" arbitrárias e discriminatórias no dia-a-dia, o racismo à brasileira seria uma das expressões mais eloqüentes (ou melhor, mais silenciosas) da atuação dessas "microtiranias" cotidianas:

> Nunca foi necessário no Brasil institucionalizar um sistema de *apartheid* legal, porque, além da discriminação social e econômica, as "pequenas autoridades" e o sistema do "sabe com quem está falando" sempre desempenharam um papel de contenção dos negros na sociedade civil. As crianças negras crescem dentro da baliza desses microdespotismos e da interiorização dos limites impostos pela sociedade dos brancos (PINHEIRO, 1991: 56).

Segundo Roberto Kant de Lima (1995), a permanência até hoje dos poderes extralegais de polícia no Brasil decorre exatamente da necessidade de se fazer a mediação entre uma ordem jurídico-política formalmente igualitária e os valores hierárquicos que prevalecem na sociedade. Em outras palavras, esses poderes constituiriam o veículo da "aplicação desigual da lei", capaz de permitir a convivência de um arcabouço legal democrático, garantidor de direitos universais, com a rejeição prática do universalismo nas concepções e nas interações cotidianas.

As observações acima poderiam nos levar à conclusão pessimista de que há muito pouco a fazer na área específica do controle das polícias, e que só uma profunda transformação social e cultural seria capaz de abrir caminho, a longo prazo, para a efetiva construção da democracia no Brasil, conseqüentemente para a erradicação do "poder policial paralelo" em vigor desde os primórdios da nossa história, Entretanto, como procuramos ressaltar no primeiro capítulo, os dois processos - de controle das polícias e de construção da democracia - andaram juntos nos países em que o estado de direito começou a implantar-se dois séculos atrás, e continuam andando juntos mesmo onde a cultura liberal-democrática já está amplamente disseminada. A ilegalidade da ação policial e as demandas sociais autoritárias, ainda que em graus infinitamente menores, permanecem, também, como pedras no sapato do controle das polícias "civilizadas":

[12] Sobre a fragilidade da noção de cidadania no Brasil, cf. VELHO, Gilberto (1981).

guardando-se as devidas proporções, a idéia de que "a lei atrapalha a eficácia da polícia", a existência de conflitos entre a lógica policial e a lógica jurídica, as reivindicações de usos seletivos do *law enforcement* e as proteções corporativas para a ilegalidade não são mazelas exclusivas de "democracias tardias" como o Brasil. Conforme assinala BAYLEY (2001), os variados mecanismos de controle da polícia enfrentaram e continuam enfrentando fortes resistências em praticamente todas as partes do mundo.

A superação dessas resistências, portanto, é um processo contínuo, permanentemente renovado, ao longo do qual os próprios direitos sociais se vão produzindo e consolidando. E é um processo que se opera simultaneamente nas duas frentes - sociedade e polícia -, assim como na interação cotidiana entre elas. Nesse sentido, ao lado da permanência de um "regime de exceção paralelo" sob o estado de direito formal, torna-se muito importante perceber também as mudanças, por incipientes que sejam, operadas na sociedade (e na polícia) brasileira durante as últimas décadas.

Não cabe aqui analisar mudanças sociais e políticas, já bastante conhecidas: proliferação e diversificação dos grupos que militam pela conquista de direitos; espaço social crescente ocupado pelas ONGs e pelos organismos de direitos humanos; incorporação de demandas democráticas à agenda dos mais variados segmentos da sociedade civil; multiplicação de programas de promoção da cidadania e assim por diante.[13] Importa assinalar sobretudo seus impactos na área da segurança pública, em meio ao crescimento assustador dos índices de criminalidade e violência desde o início dos anos 1980.

De algum modo, o discurso democrático tornou-se mais do que mera "referência ritual" de um Estado que na prática tolera ou incentiva o poder paralelo das polícias, como sugere Paulo Sérgio Pinheiro (1991). De algum modo, mesmo que em pequena escala, esse discurso foi incorporado a demandas sociais concretas, inclusive a demandas por segurança, na contramão da cultura bélica e despótica que tradicionalmente caracteriza as reivindicações, tanto das elites quanto das camadas populares nessa área. Mesmo na mídia, veículo quase sempre das visões mais conservadoras a respeito da segurança pública, abriu-se espaço, nos últimos anos, para o debate de posições e propostas norteadas por outros princípios. A idéia de democratização da segurança deixou de ser meramente retórica e traduziu-se em alguns programas governamentais que, com variados graus de sucesso, têm buscado alterar a clássica estratégia de "combate" à criminalidade através do salvo-conduto para a violência policial. *Dentro* das polícias, também, é possível identificar, desde meados da década de 1990, setores mais ou menos sintonizados com uma concepção democrática da ordem pública e mais ou menos convencidos da necessidade de mudanças na estrutura e na cultura das instituições responsáveis pela aplicação da lei.

Tudo isso, nunca é demais repetir, verifica-se no Brasil de forma ainda muito embrionária, parcial, assistemática; e encontra uma enorme

[13] Ver, a esse respeito, LANDIM (1988 e 2002); ABONG (2002),

resistência, quer da parte das corporações policiais, quer da própria população. Mas seus efeitos agregados não são, de modo algum, desprezíveis, sobretudo em face da evidência crescente de que a tradicional estratégia de outorgar à polícia poderes paralelos para coagir as "classes perigosas" tem redundado em absoluto fracasso, no que se refere ao controle da criminalidade urbana contemporânea. Dito de outra forma, a desmoralização generalizada das instituições de segurança pública pela sua incapacidade de conter o crescimento vertiginoso do crime nos grandes centros do país vem tendo, paradoxalmente, o efeito benéfico de despertar alguns segmentos das elites e das polícias para a necessidade de novos modelos de ação capazes de aumentar de fato a inteligência e a eficiência do aparato de segurança - o que já se mostrou inviável sem um controle maior sobre ele.

A discussão sobre mecanismos de controle interno e externo das polícias ganha, assim, uma importância talvez inédita no Brasil, impulsionada, de um lado, pela ampliação das demandas por "democracia real" provindas da sociedade e, de outro, pela percepção da falência das velhas políticas de segurança pública diante das novas facetas da criminalidade urbana. Nesse sentido, torna-se fundamental também conhecer um pouco mais de perto a estrutura atual das nossas instituições policiais, os mecanismos de controle interno e externo hoje existentes, e os obstáculos concretos ao funcionamento de tais controles.

Examinaremos a seguir algumas características institucionais das duas polícias e, no próximo capítulo, a atuação das respectivas Corregedorias. O papel do Ministério Público no controle externo e sobretudo o das Ouvidorias de Polícia - objeto central da pesquisa - serão focalizados no quarto capítulo.

1.4. Um olhar institucional sobre as polícias

As atividades policiais são realizadas no âmbito estadual por duas forças, a militar e a civil, que têm atribuições distintas, definidas nos parágrafos 4°, 5° e 6° do artigo 144 da Constituição de 1988.A Polícia Militar é o corpo policial farda do, responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, além de ser definida até hoje como "força auxiliar e reserva do Exército".

As PMs estruturam-se internamente segundo o modelo do Exército brasileiro, com dois "círculos hierárquicos" - oficiais e praças -, dentro dos quais se dispõem os postos (do oficialato) ou graduações (dos praças), num total de 14 degraus de hierarquia:[14]

[14] Alguns estados vêm alterando essa estrutura, já tendo abolido parte dos degraus hierárquicos das PMs.

Oficiais superiores	Oficiais intermediários subalternos	Praças (subtenente e sargento)	Praças (cabos e (soldados)
coronel	capitão	subtenente	cabo
tenente-coronel	primeiro-tenente	primeiro-sargento	soldado (classes A/B/C)
		segundo-sargento	
major	segundo-tenente	terceiro-sargento	

Os valores fundamentais expressos nos Regulamentos das Polícias Militares são a hierarquia e a disciplina, que dizem respeito ao "acatamento da seqüência de autoridade" e das leis que fundamentam a organização policial, bem como o patriotismo, o civismo e o culto às tradições, o espírito de corpo, a fé na missão, o amor à profissão e o aperfeiçoamento técnico na tarefa prioritária de manutenção da ordem pública. "Círculos hierárquicos", por sua vez, são definidos como "âmbitos de convivência entre os policiais militares da mesma categoria e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo".

Um conjunto de símbolos e ritos da PM serve como forma de controle interno, no sentido de induzir à assimilação da autoridade, do *esprit de corps* e a hierarquia.[15] O modelo militar sem dúvida fornece uma vertebração a essa força policial - que falta, como veremos, à Polícia Civil - e até certo ponto garante a subordinação da conduta externa dos agentes às orientações dos comandos corporativos, o que faz com que possa variar bastante, para o bem e para o mal, o comportamento das PMs entre diferentes estados, entre sucessivos governos de um mesmo estado ou até entre diferentes batalhões numa mesma cidade. Vale dizer, as inclinações da política de segurança - que podem ser mais ou menos tolerantes à ilegalidade policial e mais ou menos sensíveis a pressões externas - têm boa chance de produzir reflexos imediatos, ainda que conjunturais, no comportamento dos agentes de ponta, aumentando ou reduzindo, por exemplo, seus níveis de violência e de corrupção.

Mas também são muitas as contrapartidas perversas de uma estrutura literalmente copiada da organização militar, quando se trata de prover serviços cotidianos de segurança pública. A extrema burocratização e centralização dos processos decisórios resulta em perdas de eficácia não só para as ações de polícia no dia-a-dia, mas também para os instrumentos formais de controle interno. Outro problema, já referido, é o fosso decorrente da existência de duas carreiras estanques - a do oficialato e a dos praças -, resultando numa coesão institucional muito precária, não obstante as contínuas e explícitas ritualizações da unidade e da identidade de todos no pertencimento à corporação.

Para os que ingressam na carreira como soldados, é possível chegar ao oficialato sem fazer concurso específico, mas não aos postos mais elevados

[15] Ver em MUNIZ (1999) uma etnografia detalhada desses símbolos e rituais.

da hierarquia. Ou seja, a carreira policial militar torna improvável que funções superiores de comando e planejamento (geralmente a cargo dos tenentes-coronéis e coronéis) venham a ser exercidas por pessoas que algum dia já estiveram na linha de frente, diretamente envolvidas no desempenho das atividades-fim - desvalorizando, portanto, essas atividades para efeito de ascensão funcional. A profusão de degraus hierárquicos e a rigidez do regulamento disciplinar, determina um excessivo distanciamento entre o topo e a base, entre a cultura profissional do oficialato e aquela que se forja a partir do trabalho efetivo de policiamento, com diversas conseqüências negativas para o controle interno supostamente garantido pela estrutura hierárquica das PMS.[16]

Os regulamentos disciplinares quase sempre punem com extremo rigor mínimas faltas relacionadas ao comportamento dentro da corporação, superenfatizando a obediência à hierarquia e a conformidade aos rituais, mas são extremamente *frouxos* no que se refere ao controle da atividade propriamente policial. Na PM do Rio de Janeiro, por exemplo, considera-se punível quem "deixar, quando estiver sentado(a), de oferecer seu lugar a um superior hierárquico, ressalvadas as exceções prescritas no Regulamento de Continências, Honras e Sinais de Respeito das Forças Armadas" e quem "usar, quando uniformizado, barba, cabelos, bigodes ou costeletas excessivamente compridos ou exagerados, contrariando disposições a respeito", ou, "quando uniformizada, cabelos excessivamente compridos, penteados exagerados, maquilagem excessiva, unhas excessivamente longas e/ou esmalte extravagante". Contrastando com a minúcia dessas normas tipicamente militares, o mesmo regulamento define como conduta transgressora o uso de "violência desnecessária no ato de efetuar prisão", mas não especifica o que seja "violência necessária" , quais as formas e gradações do uso da força adequadas a cada tipo de circunstância, nem, portanto, qual a fronteira entre o emprego legítimo e o emprego abusivo da coerção no cumprimento das tarefas policiais.

Diferentemente dos exércitos, que agem em bloco sob decisões centralizadas (e que, por isso mesmo, são ineficazes como força permanente de preservação da ordem pública), a atividade cotidiana de polícia ostensiva envolve um sem-número de tomadas de decisão particulares, contingenciais, implicando alto grau de discricionariedade dos agentes de ponta - cujo controle efetivo pressuporia, além da qualificação profissional desses agentes e de mecanismos adequados de fiscalização e avaliação, a existência de regras decisórias claras, explícitas, aplicáveis à multiplicidade de situações por eles enfrentadas no dia-a-dia, Entretanto, o controle interno das PMs tem avançado pouquíssimo nessa direção, limitando-se sobretudo ao reforço da cadeia hierárquica e da disciplina militar - entendidas como uma espécie de anticorpo contra a "desordem endêmica" que se supõe existir no mundo civil, particularmente nos estratos sociais de onde provêm os praças de polícia.

[16] Ver em MUNIZ (1999) urna análise da "cultura policial das ruas" e seus conflitos com a cultura oficial da PM.

É importante observar que, em toda a história da PM, o militarismo sempre foi visto como único recurso capaz de garantir controle sobre uma força mal paga, cujos componentes, na maioria, se originam das "classes perigosas" da sociedade. Ao longo do século XIX ,sucessivas experiências, todas fracassadas, de transferir tarefas de segurança pública a guardas civis formados por "cidadãos de bem" parecem ter reforçado a tese de que, na impossibilidade de recrutar as pessoas "certas" para tais tarefas, só um rígido formato militar assegura a integridade e o bom funcionamento da instituição policial. Ouvem-se ainda hoje argumentos muito semelhantes ao utilizado pelo chefe de polícia da côrte, em 1884, quando recomendava a extinção da Guarda Urbana que ele próprio criara: "sem um regime de quartel, sem disciplina, sem comando militar, nenhuma força pública é possível". Ou às alegações complementares do ministro da Justiça de então: a idéia da Guarda fora boa, "tomando por norma instituições congêneres de países mais adiantados" (refere-se à polícia londrina), mas não funcionará aqui, devido à baixa remuneração, insuficiente "para atrair homens de certa capacidade que suprissem, pela circunspecção e consciência do dever, a falta de severa disciplina militar que o regimento do corpo [civil] não impunha" *(apud* HOLLOWAY, 1997: 218-221).

Passado mais de um século, a justificativa para o militarismo continua a mesma: em entrevistas colhidas na cidade do Rio de Janeiro em 1994-1995, oficiais da PM qualificaram o "material humano" da instituição (referindo-se, evidentemente, aos praças) como "o que há de pior na sociedade": homens "broncos", sem qualificação alguma, sem qualquer interesse pelo trabalho, sem vontade ou capacidade de aprender, e que a vida policial só faz tornar ainda mais "embrutecidos" - isto quando não são "bandidos infiltrados", que já entraram para a Polícia com intenções criminosas. Reafirma-se, portanto, a inexistência de outro recurso além da pedagogia do medo para lidar com esse tipo de "material humano": o policial só andaria "na linha" movido pelo temor de sofrer sanções disciplinares e só se tornaria obediente se instruído a não questionar jamais as ordens superiores (cf. MUSUMECI, coord., 1996). Ou seja, em vez de investir-se no aumento de salários e na qualificação dos policiais de ponta - o que possibilitaria a adoção de modelos organizacionais mais flexíveis -, tem-se apostado essencialmente no poder controlador da rigidez hierárquica e disciplinar característica das corporações militares.

Ocorre que o transplante literal do modelo castrense para atividades de polícia produz, com freqüência, efeitos diametralmente opostos aos pretendidos. Como grande parte das minuciosas regras disciplinares não tem nenhuma relação (ou até entra em conflito) com a rotina policial nas ruas, e como os oficiais intermediários, responsáveis pelo controle, não participam das atividades fora do quartel, estas acabam se desenvolvendo "despoliciadas", ao sabor do amadorismo e da informalidade, orientadas pelo senso comum dos próprios policiais. O espaço de interação cotidiana entre policiais e cidadãos, extremamente capilarizado, permanece, assim, "invisível", aberto a toda *sorte* de interpretações e.negociações privadas, cujos piores produtos, sabemos, são a violência arbitrária, o abuso de poder, a discriminação e a corrupção (d. MUNIZ, 1999 e MUSUMECI, coord., *2000).* Como sublinha MUNIZ (1999: 123), a fragilidade da disciplina interna

enquanto instrumento de controle da conduta externa pode ser demonstrada através dos muitos casos de agentes acusados de práticas criminosas, que apresentam uma ficha disciplinar absolutamente impecável. Somam-se a essa fragilidade intrínseca os efeitos ambivalentes do *esprit de corps* numa estrutura extremamente hierarquizada, assim como serve à internalização dos valores, e também produz lealdade na transgressão e cumplicidade silenciosa na indisciplina.

A Polícia Civil constitucionais de polícia judiciária, atua na elaboração de inquéritos e na investigação de crimes (exceto os militares), com o objetivo de estabelecer um nexo causal entre o delito e as circunstâncias, o(s) autor(es) e o(s) cúmplice(s). Em tese, essas atribuições não implicam administração de justiça, apenas a coleta de informações que habilitem a justiça criminal a fazê-la. O Código de Processo Penal brasileiro determina que só a apresentação de denúncia pelo Ministério Público pode dar início a um processo de ação penal pública, sendo precedida, porém, do inquérito policial, realizado pela Polícia Civil, que pode ou não ser aceito como peça do inquérito judicial subseqüente. Os objetivos dessa etapa preliminar são "comprovar a materialidade do fato delituoso e a apuração da sua autoria, fornecendo elementos ao titular da ação penal para a sua propositura", ou seja, reunir provas e instruir a acusação da promotoria contra o criminoso ou suspeito.

Esse sistema de duplo inquérito resultou historicamente, no Brasil, de um "acordo" entre os poderes Executivo e Judiciário, após diversos experimentos que ora concentravam na polícia, ora retiravam dela e transferiam para os juízes a atribuição de julgar e punir os crimes apurados (cf. HOLLOWAY, 1997). Doutrinariamente, ele se fundamenta na idéia de que a acumulação das funções investigativas e judiciárias por um único órgão implicaria maior risco de parcialidade no processo, podendo o operador do direito, fosse ele policial, promotor ou magistrado, "adotar um ponto de vista, desde logo, no início das investigações, e mantê-lo ao longo do procedimento, ficando indiferente em face de qualquer outra alternativa probatória" (MORAES FILHO, 1996). Além disso, visto que, "no estágio atual da nossa civilização, o simples sentar-se no banco dos réus já representa uma espécie de pena (...), não seria razoável que o mesmo órgão que conduziu as investigações preliminares tivesse, também, a atribuição de decidir sobre a submissão do indiciado aos percalços de uma ação penal, que sempre atinge o *status dignitatis* do cidadão". O sistema processual brasileiro valorizaria assim, a duplicidade de pontos de vista e o "resguardo das garantias do cidadão em face do poder persecutório do Estado", teoricamente assegurado pelo caráter preliminar e sigiloso do inquérito policial *(idem).*[17]

[17] Evaristo de Moraes Filho, no texto citado, defende, para o caso brasileiro, a manutencão desse modelo "separatista" e critica o fato de que o Ministério Público, no estado do Rio de Janeiro "de uns tempos para cá (...) tem pretendido instaurar verdadeiros inquéritos no campo penal, realizando diretamente as diligências que o art. 6° do CPP atribui à autoridade policial".

Na prática, porém, como já mostraram diversos estudos (por exemplo LEMGRUBER, 1985; LIMA, 1995; SOUZA, 1998), a atuação da polícia Civil esta muito longe de restringir-se a uma etapa investigativa preliminar, incluindo, ordinariamente, a resolução de crimes, por meio de um sistema informal de "justiça sem julgamento" operado no âmbito das próprias delegacias. Mesmo quando se trata de exercer suas atribuições constitucionais, a primeira tipificação do fato delituoso, feita pela polícia, influencia decisivamente o curso do processo, determinando desde a escolha entre registrar ou não a ocorrência, indiciar ou não o suspeito, até a forma de conduzir o interrogatório e montar os autos que serão enviados à promotoria. Na prática, portanto, o princípio da dupla apreciação que fundamenta doutrinariamente o modelo processual brasileiro pode se revelar totalmente inócuo, e a "verdade" produzida pela polícia, transformar-se num filtro selecionador das pessoas que entrarão nas malhas da Justiça, daquelas que serão dispensadas e das que serão punidas diretamente pela própria "justiça" policial (cf. LEMGRUBER, 1985; LIMA, 1995).

Não é difícil adivinhar que filtros sociais operam aí, nem é preciso dizer que essa vasta margem de discricionariedade constitui campo aberto para toda sorte de arbítrio, violência, chantagem e coação. Mas, segundo Roberto Kant de Lima (1995), as funções informais da polícia não devem ser vistas como *degradação* do sistema judicial, e sim como parte integrante dele, embora freqüentemente acusada pela Justiça de distorcer a aplicação das leis, a Polícia Civil desempenha oficiosamente a tarefa de descongestionar o aparelho judiciário, negociando o *law enforcement,* exercendo funções de vigilância, arbitragem e punição, ou dissuadindo as partes de levarem adiante suas demandas. Nesse sentido, ela representa "uma gradação extra-oficial de autoridade, que serve para complementar o sistema judicial oficial" (papel também desempenhado, em certa medida, pelas PMs).

A tortura e a intimidação, práticas corriqueiras nas investigações policiais, seriam igualmente incentivadas pela Justiça Criminal brasileira, com sua matriz inquisitorial e com a centralidade que atribui à confissão dos indiciados: "a necessidade de descobrir a verdade através da confissão torna-se responsável pelo uso socialmente legitimado da tortura como técnica de investigação (...), Esta prática está tão profundamente arraigada na rotina da polícia que, quando esta é impedida de usá-la, o fracasso da investigação é quase certo".

Isso não implica, contudo, a inexistência de contradições entre a Justiça e a Polícia Civil. Mesmo complementando-se formal e informalmente, elas também disputam a legitimidade dos seus respectivos critérios de produção da verdade e costumam responsabilizar-se mutuamente pelo insucesso da ação penal, com freqüência os juízes deixam de condenar devido aos métodos ilegais de investigação utilizados pela polícia; os promotores não apresentam acusação porque não encontram provas suficientes no inquérito policial e os policiais não prendem, alegando que o juiz e o promotor, por firulas jurídicas, soltarão "criminosos confessos, tornando inútil e desmoralizante o esforço de capturá-los, detê-los e interrogá-los (LEMGRUBER, 1985; LIMA, 1995).

Acrescentem-se à ambivalência das suas relações com a Justiça os problemas oriundos da própria organização interna da polícia Civil. Tal como a PM, ela se estrutura em dois "círculos hierárquicos", compostos, no caso, pelos delegados e pela chamada "tiragem", com diferentes portas de entrada para a carreira policial. A linha divisória passa tradicionalmente pela exigência e que os delegados possuam diploma de Direito e por tudo o que o curso superior significa, no Brasil em termos de *status* social. Hoje em dia, esse critério pode já não ser mais tão decisivo, pois em alguns estados, boa parte dos detetives e escrivães também costuma fazer o curso superior de Direito. Mas o fosso permanece e se manifesta sobretudo nos níveis de escolaridade oficialmente exigidos (ver quadro abaixo), na enorme diferença salarial, na distinção de *status* dentro da corporação e na oposição entre trabalho burocrático e trabalho investigativo, correspondendo a distintas culturas institucionais e profissionais.[18]

Curso superior	Nível médio (2º grau)	Nível fundamental (1º grau)
delegado de polícia perito legista médico policial perito criminal engenheiro policial de telecomunicações	detetive-inspetor escrivão de polícia papiloscopista escrevente detetive piloto policial auxiliar de enfermagem policial técnico policial de laboratório técnico policial de telecomunicações	fotógrafo policial operador policial de telecomunicações técnico de necropsia carcereiro policial motorista policial auxiliar ou servente de necropsia

Cada delegacia é comandada por um delegado titular e pode ter um ou mais delegados adjuntos, que chefiam cada qual uma "equipe judiciária", formada por um detetive-inspetor, um detetive, um escrivão, um grupo de investigação e um grupo de operação sendo o efetivo da delegacia completado ainda por motoristas, carcereiros (se houver xadrez), serventes e outros auxiliares. Normalmente, também pertencem à estrutura da Polícia

[18] O quadro de cargos e níveis educacionais correspondentes baseia-se em informações obtidas na Polícia Civil do Rio de Janeiro em 1999. Nesse mesmo ano e nessa mesma polícia, o salário de um delegado era 3,3 vezes maior que o de um perito criminal ou legista, 4,5 vezes maior que o de um detetive-inspetor ou escrivão e 5,6 vezes maior que o de detetive ou escrevente. Como cada uma das funções está dividida em "classes", a relação entre salários se refere à primeira classe de todos os cargos (cf. MUSUMECI, coord.,2000).

Civil os órgãos responsáveis pela identificação, pela criminalística e pela perícia médico-legal, além de delegacias especializadas em determinados tipos de delitos (homicídios, roubos e furtos, etc.) ou no atendimento a públicos específicos (mulheres, crianças e adolescentes, idosos, turistas, etc.).

Não tendo a padronização do modelo militar, os arranjos institucionais das polícias civis podem variar bastante de uma Unidade da Federação para outra, mas a descrição acima é válida, em linhas gerais, para todos os estados brasileiros.

Ao contrário do que ocorre na PM, a iniciativa e a autonomia decisória dos agentes de ponta (investigadores) são explicitamente incentivadas na Polícia Civil. Um dos grandes problemas para o controle da atividade policial, assim como para o planejamento e a avaliação da sua eficácia, decorre, neste caso, justamente do excesso de autonomia dos diferentes setores e da ausência de uma espinha dorsal que articule a estrutura fragmentada das delegacias - havendo uma forte tendência à privatização das informações por indivíduos ou grupos, à disputa entre delegados e "tiras" pelo controle dos inquéritos e à falta de integração, ou mesmo de comunicação, entre as diversas unidades. A ineficácia daí resultante é demonstrada pelos baixíssimos índices de esclarecimento de crimes na maior parte das polícias civis brasileiras, ou, pior ainda; pela impossibilidade de se avaliar o que quer que seja, devido absoluta falta de sistematização e de transparência das informações. Em casos extremos, como o do Rio de Janeiro, a fragmentação institucional dá margem ao estabelecimento de verdadeiros "baronatos feudais", não raro profundamente imbricados com o mundo do crime.

É a partir dos contextos institucionais acima esboçados que se devem pensar as possibilidades e dificuldades de exercício do controle sobre as polícias no Brasil: de um lado, há leis e regras delimitando formalmente a ação policial; de outro, arranjos e culturas informais que definem o conjunto de práticas através das quais o poder discricionário se exerce cotidianamente. Além disso, as relações das polícias com outros setores do Estado são permeadas por redes de grupos com interesses diversos, cujos integrantes possuem visões e valores próprios acerca do papel das instituições policiais - o que torna extremamente complexo o funcionamento das instâncias de controle interno e externo, conforme se analisará nos próximos capítulos deste trabalho, com base nos resultados obtidos diretamente pela pesquisa.

II – Controle externo: as Ouvidorias de Polícia[19]

2.1. Ouvidorias de Polícia: funcionamento e limitações

As Ouvidorias brasileiras, além de mais recentes, têm limites de independência e de autoridade muito mais estreitos do que a maior parte dos mecanismos de controle externo da polícia encontrados em outros países, e mais estreitos, também, que os do campo de atuação legalmente atribuído ao Ministério Público.

Nas leis e/ou decretos[20] que as instituíram, define-se que o papel das Ouvidorias, é fundamentalmente, ouvir queixas dos cidadãos contra abusos de autoridade e atos arbitrários e ilegais cometidos por policiais, verificar a autenticidade dessas queixas e tomar medidas para o "saneamento das irregularidades ou ilegalidades", tratando, inclusive, da responsabilização civil, administrativa e criminal dos imputados. Para tanto, as Ouvidorias devem encaminhar as denúncias às Corregedorias, que conduzirão as investigações, e monitorar o trabalho realizado por esses órgãos de controle interno das polícias.

A primeira Ouvidoria foi criada em 1995, no estado de São Paulo, a partir de iniciativa do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana. Quando a pesquisa foi realizada, existiam nove instituições do gênero no país, seis das quais estavam vinculadas e eram oficialmente reconhecidas pelo Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, órgão estabelecido no âmbito do Ministério da Justiça em junho de 1999, por decreto do Presidente da República, com a função de definir diretrizes básicas para o funcionamento dessas instituições, oferecer sugestões para o aprimoramento das corporações policiais e estimular, orientar e facilitar a criação de novas Ouvidorias em todo o país. Como já dito, cinco das seis Ouvidorias filiadas ao Fórum Nacional foram objeto da presente pesquisa: a de São Paulo, criada em 1995; a do Pará, surgida no ano seguinte; a de Minas Gerais, criada em 1997, e as do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, cuja criação data de 1999.[21]

Como também já foi assinalado, a pesquisa optou por focalizar as entidades que reuniam melhores condições para análise, por serem as mais antigas - tendo, portanto, acumulado experiência produzindo dados que permitiam avaliações e comparações - e, sobretudo, por se enquadrarem nas diretrizes gerais do Fórum Nacional de Ouvidores, aprovadas em agosto de

---

[19] In: Lemgruber, Julita, Musumeci, Leonarda & Cano, Ignácio. Quem Vigia os Vigias? Um estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003. pp. 126-172.

[20] A Ouvidoria de São Paulo foi criada pelo Decreto-Lei nº 39.900, de 1/1/95; a do Pará pela Lei nº 5.944/96; a de Minas Gerais, pela Lei nº 12.622, de 25/09/97; a do Rio de Janeiro pela Lei nº 3.168, de 12/01/99; a do Rio Grande do Sul pelo Decreto-Lei 39.668, de 17/8/99.

[21] A única Ouvidoria vinculada ao Fórum que não foi localizada nesta pesquisa é a do Rio Grande do Norte. As outras Ouvidorias de Polícia existentes são as da Bahia, Ceará, Pernambuco. No Paraná existe uma Ouvidoria Geral que recebe queixas relativas a qualquer órgão do governo, ai incluídas as polícias.

1999. Essas diretrizes estabelecem que os ouvidores devem ser representantes da sociedade civil organizada, comprometidos com a defesa dos Direitos Humanos e no pleno gozo de seus direitos políticos. Não podem ser membros ativos ou inativos das polícias, nem estar hierarquicamente subordinados a elas, isto é, devem possuir autonomia e independência em relação aos organismos que controlam, para que fique assegurado o caráter *externo* desse controle. O(a) ouvidor(a) deve ter mandato, assim como um corpo próprio de funcionários, uma sede própria e recursos financeiros adequados para o exercício das suas funções;[22] deve apresentar relatórios periódicos de prestação de contas e recomendações visando ao aprimoramento das instituições policiais. Ainda segundo as diretrizes do Fórum, todas as Ouvidorias devem ter um conselho consultivo, preferencialmente integrado por juristas e lideranças da comunidade.

As leis que criaram as Ouvidorias aqui estudadas contemplam tais recomendações, mas, conforme se verá a seguir, existe na prática uma enorme distância entre a letra da lei e a realidade. Observar-se-á, por exemplo, que a independência e autonomia dos ouvidores é muito restrita, que os recursos financeiros praticamente inexistem e que a escassez de funcionários é generalizada, além de as Ouvidorias geralmente se localizarem em prédios das Secretarias de Segurança, o que acaba identificando-as, para o público, como parte do próprio aparato policial e infundindo temor nos denunciantes potenciais.

As cinco entidades foram visitadas entre novembro de 2000 e julho de 2001. Com exceção das visitas à do Rio de Janeiro, feitas diversas vezes e em momentos distintos, todas as outras duraram uma semana. Nessas ocasiões, as pesquisadoras observaram rotinas de trabalho, entrevistaram funcionários e coletaram documentos, material de divulgação e relatórios de atividades, além dos dados estatísticos que serão analisados separadamente no próximo capítulo.

2.1.1. Quadro de funcionários: composição, seleção e treinamento

A equipe das Ouvidorias é composta, basicamente, de um(a) ouvidor(a); de dois assessores policiais - um da polícia Civil, outro da Polícia Militar -, que auxiliam os ouvidores nos contatos com as polícias e na tramitação dos procedimentos; de assessores jurídicos, que examinam os relatos de investigações feitas pelas Corregedorias e de assessores das áreas de psicologia e de serviço social, que auxiliam no atendimento aos casos mais complexos. As Ouvidorias contam ainda com atendentes, com freqüência estagiários cursando Direito, responsáveis pelo atendimento direto aos denunciantes e, em alguns estados, com assessores de informática e de imprensa. Há, também, um ou mais funcionários responsáveis pela área administrativa. Em apenas uma das Ouvidorias existia um subouvidor.

[22] Ministério da Justiça/Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. *Guia Prático de funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia.* Brasília, Imprensa Oficial, 1999.

Cada uma das cinco instituições objeto desse estudo tinha, no momento das visitas, um total de 15 a 20 funcionários.

São os governadores que nomeiam os ouvidores, ora diretamente, por escolha pessoal, ora a partir de listas tríplices encaminhadas ao Poder Executivo por Conselhos Estaduais dos Direitos da Pessoa Humana, existentes em alguns estados e compostos de profissionais de diversas áreas. Evidentemente, o fato de a escolha final ser do governador estabelece certa limitação à independência dos ouvidores, ao contrário do que ocorre, por exemplo, no caso dos *ombudsmen* de alguns países, ou mesmo dos *defensores del pueblo* na América Latina, que são escolhidos pelo Poder Legislativo. De qualquer forma, o mandato, geralmente de dois anos, assegurado por lei, contribui para neutralizar parcialmente essa limitação.

Três dos cinco ouvidores entrevistados haviam sido militantes de esquerda durante a ditadura militar e tinham uma longa história de envolvimento em movimentos de defesa de direitos humanos. A escolha dos assessores das polícias também toma como requisito básico o compromisso com os direitos humanos, e é feita pelos ouvidores, a partir de conhecimento pessoal ou de indicações das próprias corporações. Há grande dificuldade, porém, de atrair policiais para o trabalho das Ouvidorias, freqüentemente os convites dos ouvidores são recusados, sobretudo em função do temor que os policiais têm de sofrer represálias ao voltarem para as instituições de origem. Alguns dos assessores entrevistados haviam atuado antes em Corregedorias de Polícia e já haviam sido pressionados de diversas formas pelos seus pares. Via de regra, segundo um dos assessores que ouvimos, policial que investiga policial é rotulado para o resto da vida como "traidor" e tende a ser preterido nas promoções.

> Não, medo.., não é medo, eu acho que é assim um pouco de ojeriza mesmo ( ) é assim, mais ou menos, como se trata um traidor. "Te bandeou pro lado de lá." Essa é a expressão que alguns usam. "Te bandeou? Não sofreu o suficiente aqui? Não sabe como é que é a nossa vida? O que é que aconteceu? Por que tu foi pra lá?" Essas perguntas eu já ouvi bastante, que é que aconteceu?" Por que tu foi pro lado de lá?" (assessor policial)

Por *esse* motivo, algumas Ouvidorias não conseguem completar o quadro de assessores previsto, ficando desfalcadas de elos importantes na comunicação com as polícias.

> Trouxemos funcionários para atender às nossas necessidades. Embora, por exemplo, a gente não tenha um assessor da área da Polícia Civil. Pelo decreto deveria existir. Desde o momento em que eu cheguei aqui eu pensei em nomes e, aliás, eu fiz convite a pelo menos cinco delegados. Todos eles honradamente recusaram o convite, por entender que na Ouvidoria iriam por certo criar situações de conflito com suas corporações. (ouvidor)

Para os outros tipos de assessorias e para os demais cargos, recorre-se normalmente a funcionários lotados em órgãos diversos da estrutura governamental, requisitados para o trabalho das Ouvidorias. São pessoas conhecidas dos próprios ouvidores ou indicadas por amigos. Não há

concurso, provas, exigência de títulos ou análise de currículos. O recrutamento prima, em geral, pela improvisação:

> No começo o [ex-ouvidor] falou muito *isso:* "Olha, eu trouxe quem me indicaram, o pessoal que trabalhava com o movimento popular, com os Direitos Humanos, eu, de repente, eu precisava me instalar aqui com sete, oito funcionários, aí veio um e "leva fulana, leva sicrano, leva..." E ele foi nomeando assim, praticamente sem conhecer o desempenho das pessoas e assim ele foi formando a equipe inicial. (ouvidor)

> Quando eu cheguei aqui, uma semana eu fiquei apenas para tomar pé da situação, como é que era o trabalho, Gostei e resolvi ficar, apesar de que a maneira como eles me transferiram de lá para cá foi muito ilegal, do ponto de vista jurídico e administrativo. Mas eu gostei e fiquei, porque a Ouvidoria trabalha com a questão social e este trabalho é muito da minha natureza. (assessor jurídico)

O mesmo improviso ocorre na escolha das pessoas contratadas para realizar o atendimento direto aos denunciantes. Três das cinco Ouvidorias recrutam estagiários por intermédio de universidades ou centros de integração empresa-escola, preferencialmente estagiários de Direito, que teriam mais condições de registrar adequadamente as denúncias. No entanto, encontramos até alunos de ensino médio nessa função e, mesmo no caso dos universitários, muitas vezes a indicação havia sido feita por outros colegas de faculdade, sem qualquer processo seletivo capaz de avaliar a adequação *dos* candidatos ao estágio.

Excetuando-se os estudantes - interessados sobretudo no ganho de experiência e no complemento à formação acadêmica -, a motivação básica dos funcionários das Ouvidorias parece *ser* o desejo de "trabalhar por um ideal" e o principal critério de recrutamento, alguma militância prévia na área de Direitos Humanos.

Muitos dos funcionários já haviam atuado em organizações não-governamentais, em órgãos públicos, em sindicatos ou partidos políticos, e, entre os assessores policiais, alguns haviam trabalhado em comunidades carentes, outros nas Corregedorias de Polícia.

> Agora, uma coisa interessante a se destacar é que, desde o início da minha carreira, eu sempre (...) acho que por uma coisa muito inata, isso aí não me foi ensinado (...) mas de formação humanística de casa, as relações de amizade que você vai vivendo, então eu sempre me pautei de uma maneira muito rígida com relação ao respeito aos Direitos Humanos. Tive a chance, embora não tendo trabalhado na Corregedoria até hoje, mas tive a chance de atuar em alguns casos relacionados a essa questão e, graças a Deus, tive a Sorte de chegar a um resultado positivo. Desfavorável aos policiais que estavam implicados nesses casos. (assessor da Polícia Civil)

> Eu sou assistente social e aí a minha trajetória de trabalho tem tudo a ver com Ouvidoria, porque, desde que eu me formei, eu trabalho nessa área da questão de violência, né? Não especificamente violência policial. (,o.) Eu tenho uma história também de militância na área de Direitos Humanos, (...) Então, desde 93 eu milito no Movimento Nacional dos Direitos Humanos. Essa

> palavra militância... mas eu trabalho nessa área, tenho todo o interesse de trabalhar nessa área de Direitos Humanos. (assessor social)

> Com isso, com essa porta, eu acabei começando a trabalhar com uma série de organizações não-governamentais ligadas com os Direitos Humanos (...) sei lá, uma série, não me lembro, tinha um monte (...) uma *vez* a gente contou, tinha mais de 15 com que a gente trabalhou. E daí foi que eu comecei, quer dizer, a ficar, fui me desligando dessas outras coisas e não aceitando trabalhar mais com outros (...) com coisas que não fossem mais ligadas a Direitos Humanos. (assessor de informática)

Vários dos entrevistados revelaram que, antes de começarem a atuar no órgão, não faziam a menor idéia do que fosse uma Ouvidoria de Polícia. Os próprios ouvidores confessaram que, na época do convite, se sentiam despreparados para assumir o cargo, haviam ficado surpresos com a indicação e aceitaram a tarefa por falta de nomes alternativos. Mas, ao mesmo tempo, a possibilidade de atuar num campo novo e importante de *defesa* dos Direitos Humanos pesara consideravelmente na decisão:

> [Pesou] basicamente a minha experiência pessoal e a minha esperança de que as sociedades futuras sejam melhores que a atual. Eu tenho uma velha história na área dos direitos humanos e acho que o momento é esse, acho que as condições objetivas estão extremamente favoráveis. (...) E tenho profunda esperança [de que este governo] seja capaz de alterar as estruturas da administração pública e concorrer para que se consuma uma nova polícia, cidadã, respeitadora das liberdades, que reconquiste a confiança popular e que, portanto, crie condições para que o povo tenha uma vida mais tranqüila e que possa se projetar numa sociedade onde todos tenham direito de viver em *paz.* (ouvidor)

Assim como o recrutamento, o treinamento dos novos funcionários é marcado pelo improviso e não segue nenhum processo formal. No caso dos membros mais antigos, isso se justifica pelo fato de terem começado a trabalhar nas Ouvidorias quando elas foram criadas, não havendo quem pudesse treiná-los, as rotinas tinham de ser "inventadas" na prática e todos aprendiam juntos a executar suas tarefas. Entretanto, mesmo depois de estabelecidas as normas de operação das Ouvidorias, estas continuaram sem qualquer plano de treinamento para os funcionários novos - ou seja, continua vigorando o improviso e o aprendizado informal: cada qual aprende sozinho(a), ou com os colegas, como resolver os problemas no momento em eles aparecem, e é corrente a idéia de que todos devem ser capazes de desincumbir-se de qualquer tipo de tarefa.

> (...) também, tava começando o trabalho da Ouvidoria, né? Em 96 que foi inaugurada, implantada, né? Até 96 tinha uma outra assistente social, mas teve que sair até o final do ano, aí eu vim. Mas não sabia nada, não sabia nada da Ouvidoria, não tinha nada planejado aqui, a gente foi criando, foi de acordo com a necessidade nós fomos criando, inclusive o material, a parte técnica, burocrática mesmo, fomos criando de acordo com a necessidade. (assessora social)

> Eu não aprendi, eu fui na marra. Eu mesma fui perguntando, me informando, fui desenvolvendo com erros, falhas. Não tem nenhum tipo de treinamento.

> Tive algumas informações, mas informações vagas. No momento que te dão o trabalho, eles te passam uma informação muito vaga. É difícil até para você perguntar, quando te passam um trabalho, a pessoa te passa o trabalho da maneira que ela sabe fazer. (funcionário administrativo)

Em suma, idealismo e envolvimento com os Direitos Humanos decerto são ingredientes fundamentais do trabalho em órgãos dessa natureza. Mas, pelo que se constatou na pesquisa, as Ouvidorias de Polícia brasileiras carecem hoje de outros ingredientes também fundamentais, entre eles o profissionalismo na seleção e no preparo dos quadros responsáveis pelas tarefas, muitas vezes complexas e delicadas, necessárias para o exercício de um efetivo controle externo sobre as polícias.

2.1.2. Rotinas de trabalho

Em geral, quando alguém chega a uma Ouvidoria de Polícia desejando apresentar queixa, depara com um (a) recepcionista que deverá averiguar se o caso realmente diz respeito ao órgão; essa verificação inicial também é feita pelo(a) atendente quando a denúncia chega por telefone, como é mais comum em algumas das Ouvidorias analisadas. Confirmando-se que se trata de uma queixa contra um ou mais policiais, encaminha-se a pessoa (ou a ligação) aos responsáveis pelo registro da denúncia, os quais, como referido, são freqüentemente estagiários.

Esses registros costumam ser examinados pelos assessores policiais e pelos ouvidores, e depois encaminhados à Corregedoria da Polícia Civil ou Militar, para que se façam as investigaçõ*es* necessárias. Não existe prazo legal determinado para que as corregedorias respondam às Ouvidorias. Em alguns casos, os ouvidores também encaminham cópias dos registros ao Ministério Público.

Uma vez recebida a resposta das Corregedorias, a análise do material cabe aos assessores jurídicos das Ouvidorias, auxiliados, às vezes, pelos assessores policiais. São esses profissionais, com os ouvidores, que irão aceitar ou não os resultados, conforme a avaliação que façam da pertinência das investigações. Quando consideram que as investigações foram realizadas com o devido rigor, podem determinar, por exemplo, que a denúncia seja encerrada como *improcedente,* se não encontrarem fundamentos para a sua comprovação. Ou podem solicitar novas apurações, se julgarem que os procedimentos não foram satisfatórios para a elucidação da denúncia. Em geral, as Corregedorias acatam formalmente esses pedidos, o que não quer dizer que de fato realizem uma investigação adicional mais aprofundada. Se, mesmo após a realização de investigações adicionais, o (a) ouvidor(a) e seus assessores não se convencerem da improcedência da denúncia, ela será classificada, tão-somente, como denúncia não confirmada.

Quando as denúncias se confirmam, as Ouvidorias podem encerrar a tramitação, rotulando-as de *confirmadas* e passando acompanhar os desdobramentos do caso até a punição pela Polícia Civil ou Militar, ou até que o Ministério Público dê início à ação penal. É importante ressaltar que,

a qualquer momento, as Ouvidorias podem acionar o Ministério Público, se não estiverem satisfeitas com a investigação feita pelas Corregedorias.

Afora essas linhas gerais, as rotinas de trabalho nas Ouvidorias são estabelecidas informalmente pelos membros da equipe, não existindo uma padronização, nem mesmo uma definição consensual de como enfrentar os diversos problemas que aparecem no dia-a-dia. Do(a) ouvidor(a) aos estagiários, todos adotam os procedimentos que lhes parecem mais adequados e não há discussão ou socialização no grupo das soluções adotadas individualmente. Prevalecem, também aí, o amadorismo e o improviso.

Uma das preocupações expressas por membros das Ouvidorias diz respeito ao atendimento aos denunciantes, feito por estagiários, que nem sempre contam com o apoio de profissionais especializados, como psicólogos e assistentes sociais. Esse atendimento muitas vezes tem de lidar com situações difíceis, por exemplo, com pessoas que chegam ao órgão traumatizadas e assustadas, para apresentar queixas graves contra policiais, expondo-se a uma série de riscos. Requer grande sensibilidade e tato dos atendentes, inclusive porque parte dos queixosos desiste de formalizar a denúncia depois de ter feito seu desabafo, ou, desconhecendo os limites de atuação da Ouvidoria, exige providências e soluções que esta não pode oferecer.

> As pessoas chegam aqui indignadas e muitas vezes elas querem apenas desabafar, quando chega a parte que nos interessa, que é operacionalizar as coisas, a pessoa às vezes levanta e quer ir embora. Eu digo "não, nós temos que tomar nota disso aí agora".
>
> Então, eu até divido assim em três momentos. O tempo que eu calo a boca, eu fico quieto, pergunto "o que é que houve?" e deixo falar mesmo que não tenha nada a ver. Aí, quando eu sinto que dá, eu já começo a fazer algumas perguntas, assim, que é para limpar a mata – "olha, isso é pra justiça e tal"; "isso é conosco, esta parte é mais interessante pra nós" -, depois, finalmente, nós vamos para um termo e eu pergunto tudo o que eu quero saber. E eu tenho visto que esses três tempos durante o atendimento ajudam bastante. Por exemplo, a gente conta como piada que uma mãe chega pra dizer que, "meu filho levou uma paulada de um policial", e aí o entrevistador diz assim "a que horas, minha senhora?", puxa, quer dizer que a mulher diz que o filho foi agredido e ele pergunta a que horas? Então, primeiro tem que deixar que a pessoa traga o que tiver que trazer, né, descarregue o que ela tiver, bote tudo pra fora e a gente possa ver o que nos interessa em comum, mas, negociando o interesse da pessoa com o interesse da Ouvidoria, que é bem específico, limitado. (atendente)
>
> E depois eu vou ter que negociar essa ansiedade da pessoa no interesse da Ouvidoria, que é realmente encontrar uma denúncia. Não adianta ela vir falar uma coisa que ela só vai resolver na Justiça. E também não adianta ela vir me pedir uma coisa que eu não posso dar, como, por exemplo, proteção. Então, eu tenho que negociar as coisas até que combine um trabalho comum. (...) Então, eu negocio, faço uma negociação camarada, "se o senhor se acalmar, ajuda a botar no papel pra gente pegar esses caras", de uma forma cúmplice

MJ - BIBLIOTECA

do cara, né? Porque o que interessa é ter um documento, o que pra nós interessa dessa versão, penso eu que é a totalidade. (atendente)

A orientação que todas as Ouvidorias seguem é basicamente a mesma: perguntar ao(à) denunciante, sem influenciar a resposta, o que houve, quem eram as pessoas envolvidas, quando, onde e como os fatos ocorreram.

Ouvi-lo. Não influenciá-lo na entrevista dele. Ele quer falar, você vai deixar ele falar. O grande problema de um policial atender é esse - quando eu entrei aqui, que eram os policiais que atendiam o telefone -, é que ele acaba influenciando a denúncia da pessoa. "Não, mas não é por aí, o policial não faz isso" e é por isso que é difícil o policial atender. Porque o corporativismo é difícil às vezes. Não é porque você deixou a farda na sua casa que você vai atender uma denúncia sem corporativismo. Então não influenciar o denunciante na denúncia quando ele quer falar (...) orientar sim. (atendente)

Nem sempre, contudo, a escuta neutra, o tato e a "negociação" são suficientes. Muitas vezes os queixosos realmente necessitam de apoio mais especializado, e diversos funcionários das Ouvidorias sublinharam os benefícios que esses órgãos teriam se contratassem mais psicólogos e assistentes sociais para atender os denunciantes:

Em termos de infra-estrutura, o que a gente precisa é de mais pessoas especializa das para fazer esse trabalho. A demanda é muito grande. Na minha opinião, o primeiro atendimento deveria e poderia ser feito por assistentes sociais, que seria mais especializado nessa parte de entrevista, de como lidar com a pessoa. (assessora social)

Psicólogo e assistente social? Olha, eu acho que como apoio sim, às vezes a pessoa até precisa de um encaminhamento paralelo, sabe? Tu acata aqui uma denúncia, mas também tu vê que tem outro tipo de problema paralelo e tu já dá orientação. Às vezes a gente aqui faz encaminhamento que não tem nada a ver com a Ouvidoria, porque a pessoa vem com uma angústia e com uma denúncia que tu vai ver não são dos órgãos de nossa competência, e a gente não se exime de auxiliar. Então, às vezes, a assistente social já tem esse lado bom, ela já consegue e sabe canalizar a coisa direto pro lugar certo. (assessora jurídica)

Além das dificuldades no atendimento, muitos entrevistados reclamaram da burocratização do trabalho cotidiano. Isso porque as denúncias geram uma enorme quantidade de papéis, que se avolumam rapidamente, devido às idas e vindas de ofícios e outros documentos, muitos deles duplicados na medida em que são encaminhados para órgãos diversos, mais de uma vez:

Então, aí que o trabalho começou a ficar mais (...) burocrático, assim, desse jeito, a gente só mandar ofício, ficar esperando resposta que não chega, a gente reitera e não chega, a gente reitera mais uma vez, aí a gente manda um ofício mais (...) mais exigente; e aí foi acumulando, acumulando, acumulando, que a gente se prendeu nessa burocracia. E agora, a gente tá tentando analisar o trabalho como um todo e ver o que a gente pode mudar pra melhorar. Porque, antes, as exigências eram mais essa de fornecer dados estatísticos, agora, assim, que mais que a gente pode fazer, né? (assessor jurídico)

Quase todos ressaltaram a necessidade de programas de computador capazes de tornar a tramitação mais ágil, mas reconheceram que isso não diminuiria a intensa produção de papéis, considerados necessários como provas documentais. Segundo alguns disseram, o aspecto burocrático do trabalho assume tal monta que muitos funcionários acabam simplesmente desempenhando tarefas de forma mecânica e perdendo de vista o objetivo último das Ouvidorias: defender os cidadãos contra abusos de policiais. Torna-se, assim, um ponto de tensão crescente para os ouvidores a necessidade de reconstruir no cotidiano um espírito de equipe engajada num propósito comum.

2.1.3. Sigilo e armazenamento das denúncias

Outro sério problema de rotina diz respeito à guarda e à garantia de sigilo para as denúncias apresentadas. Normalmente, todos os funcionários têm acesso aos documentos que transitam pelo órgão, inclusive aos ofícios que os ouvidores e seus assessores trocam com as polícias, as Corregedorias e o Ministério Público. A dinâmica do trabalho cotidiano e a escassez de funcionários exigem que todos lidem com os registros e tomem conhecimento das informações sigilosas neles contidas. Não há salas ou armários para a guarda segura desses documentos e algumas Ouvidorias são muito vulneráveis à entrada de estranhos nas suas dependências, uma delas, inclusive, utilizava trabalho voluntário de advogados para a análise do material que retomava das Corregedorias, aumentando ainda mais a possibilidade de vazamento de informações. E, o que é pior, em certos estados muitos dos dados contidos nos documentos ficam disponíveis nas redes informatizadas das polícias - tornando inúteis os esforços das Ouvidorias em manter sigilo e proteger a identidade dos denunciantes.

O que sai sempre [da Ouvidoria] são cópias. Quando vai um ofício pra Corregedoria, fica uma cópia pro nosso expediente e todas as cópias de todos os nossos documentos. Aí eles, quando recebem lá, vão abrir um outro documento que entra pra um sistema de protocolos integrados, que é controlado *on-line,* e nós temos acesso. E isso é um outro problema que nós estamos sempre batendo com o serviço de Corregedoria Civil, no sentido de que, ao alimentarem os dados para o sistema de processos integrados, eles acabem apontando o nome do denunciante. E qualquer servidor público que tiver acesso ao sistema vai ter acesso ao nome do denunciante. Não tem nenhum esquema de segurança. Eles não deixam anônimo, eles não deixam com iniciais, eles colocam o nome completo da pessoa. (sub-ouvidora)

No computador tem a identificação. Se [a pessoa] autorizou, sai o nome; não autorizou, não tem nome. A gente tem muito cuidado no telefone. A pessoa fala: "Protocolo 250." Como as nossas denúncias são encaminhadas para a Corregedoria e tem possibilidade de a pessoa conseguir o número do protocolo [a gente pergunta]: "Quem é o denunciante?" Aí a pessoa fala. A gente confirma no computador, Qual o endereço? A pessoa confirmando, a gente passa a informação, "bom, aqui está homem, quem está ligando é mulher". "Ah, foi meu marido que fez," "então pede pra ele ligar pra eu dar mais detalhes, como foi ele que fez, a gente não tem condição de passar." A gente tem um certo critério. Frágil, a gente até consegue identificar quando [foi]

a gente mesmo que pegou a denúncia, mas às vezes é difícil. Mas a gente tem sempre esse cuidado. Quem fez a denúncia, qual o nome do denunciante, quem está denunciando? A gente toma esse cuidado. (funcionário administrativo)

Apesar de tais cuidados, é alto o risco de vazamento e mau uso de informações - o que tem como conseqüência mais grave a exposição dos denunciantes a represálias dos denunciados e, como efeito colateral, o estímulo à apresentação de denúncias anônimas.

2.1.4. Infra-estrutura e recursos materiais

Quatro das cinco Ouvidorias visitadas funcionam nos prédios das Secretarias de Segurança estaduais. A maioria dos funcionários que entrevistamos reclamou dessa localização, por acreditar que ela constrange os denunciantes e induz à percepção de que polícias e Ouvidorias são partes da mesma estrutura.[23] De fato, como veremos mais à frente, a diferença entre controle externo e interno, entre Ouvidorias e Corregedorias, é muito pouco nítida não só para a população em geral, como para uma parcela dos policiais – e, evidentemente, a proximidade física só tende a reforçar essa confusão.

> Eu acho que a Ouvidoria tem que ter obrigatoriamente sede própria. Por que a Ouvidoria não tem sede própria? Porque ela não pode se confundir com os órgãos a quem lhe é dada a atribuição de fiscalizar. A Ouvidoria tem, por exemplo, atribuição pra fiscalizar até Secretaria de Segurança, abrir um procedimento pleiteando a realização de diligência para apurar essa ou aquela irregularidade eventualmente praticada na Secretaria da Segurança. Até o secretário, evidente. Ela não tem vínculo ou subordinação com a Secretaria da Segurança. Em qualquer secretaria, o único vínculo que existe é com o governador do estado. Mas isso é uma questão que se situa no campo da formalidade, Na prática, na medida em que nós não temos orçamento próprio, nós dependemos rigorosamente, pra qualquer diligência que se faça, de recursos a serem fornecidos pela própria Secretaria. (ouvidor)

Mas, segundo indica o depoimento acima, além da "simbiose" espacial, o grande problema é a dependência das Ouvidorias em relação às Secretarias de Segurança, na medida em que as primeiras não dispõem de orçamento próprio, contrariando recomendações do Fórum Nacional de Ouvidores. As condições de trabalho foram objeto de muitas queixas entre os funcionários que entrevistamos e, pelo que se observou diretamente na pesquisa de campo, quase todas as Ouvidorias estão de fato muito mal equipadas: falta-lhes espaço, mobiliário adequado, equipamento de informática e outros itens fundamentais; além disso, as acomodações existentes nem sempre garantem privacidade e sigilo aos denunciantes. Verba escassa, infra-estrutura precária, carência de pessoal especializado, burocracia adicional envolvida na obtenção de cada mínimo recurso e a

[23] Entre outras fontes de constrangimento, há a exigência de apresentação de documento para acesso aos prédios das Secretarias e, portanto, às Ouvidorias.

própria dificuldade de divulgar amplamente os objetivos e atividades dos órgãos de controle externo são, portanto, conseqüências negativas da falta de autonomia financeira, comprometedoras do bom funcionamento dessas instituições.

> Na verdade nós estamos igual a uma ilha. A gente tem que reportar tudo à secretaria da Casa Civil. Então, se faltar um papel pra gente imprimir alguma coisa, é difícil conseguir lá. Essa semana a gente estava até discutindo aqui, tá faltando vale-transporte pro rapaz ir ao IML buscar os laudos dos exames, que são importantes pro nosso trabalho aqui, buscar material, é tudo muito complicado. Ah, nós não temos verba própria, nós não temos a dotação orçamentária, se faltar alguma coisa aqui, nós não temos como comprar, a gente vive muito no improviso. A nossa estrutura é muito pequena, (secretária)

2.1.5. Investigações independentes

Ao contrário de grande parte dos órgãos de controle externo existentes em outros países, as Ouvidorias de Polícia brasileiras não têm autonomia para investigar por conta própria as denúncias que recebem. Se elas deveriam ou não ter esse poder, e com que abrangência, é matéria de controvérsias entre os próprios membros das cinco instituições pesquisadas. Há quem defenda e considere viável uma capacidade de investigação bastante ampla, capaz de contrapor-se ao corporativismo das Corregedorias.

> Viável? Plenamente, independente. Isso aí é fundamental, eu diria que nós não temos aqui, quer dizer, nós não temos ainda, deveríamos ter, até porque quando tem alguma questão, assim, que a gente precisa pegar mais dados tem que, na realidade, se socorrer de algumas pessoas que são, assim, confiáveis dentro da instituição [policial] pra fazer isso pra nós. Mas o braço investigatório é fundamental até pra alicerçar mais a denúncia. Porque tem toda manipulação deles, e, de repente, a vítima, a pessoa chega e denuncia que em tal local tá ocorrendo tal fato, e é todos os dias em tal hora; se nós tivéssemos condições de ir lá e acompanhar isso por um determinado espaço de tempo e filmar, fotografar, fazer a prova pra anexar na denúncia, isso com certeza não teria como cair na instituição e voltar: "Não, não é nada disso, a gente foi lá e não viu, a pessoa tá mentindo e tal." E nós eliminaríamos essa desculpa que é apresentada às vezes, quando nos mandam um retorno. (assessor de Polícia Militar)

Mas também há, por outro lado, quem ressalte as limitações legais impostas à manutenção de um quadro próprio de investigadores pelas Ouvidorias:

> Se a lei me impede de fazer tal coisa, eu acho que não é bom para a Ouvidoria ter esse corpo [investigativo]. Depois da conversa que eu tive com o [ouvidor], foge do objetivo da Ouvidoria, até porque você vai começar a admitir coisas que fogem completamente da Ouvidoria. Uma é a opinião pessoal, deveria pelo menos checar essas informações das investigações que foram feitas, mas eles têm a limitação de ordem legal e que a Ouvidoria só recebe a denúncia e depois vai cobrar uma providência. Então eu acho que, respeitando a posição

do ouvidor (...) que me colocou de uma forma, principalmente do aspecto legal. (assessor de Polícia Civil)

De modo geral, os funcionários entrevistados apoiavam a idéia de as Ouvidorias realizarem investigações independentes - no mínimo, apurações preliminares para fundamentar melhor as queixas antes de repassá-las aos órgãos de controle interno das polícias. A maior parte dos ouvidores claramente concordava com essa ampliação pareia o poder investigativo. Como um deles argumentou:

> (...) a Ouvidoria não tem que fazer a investigação policial, ela não tem que fazer as coisas próprias do Ministério Público. Mas eu acho que uma investigação, assim, exploratória, pra ver o que está acontecendo, eu acho que caberia fazer, sim. Eu acho que era um pré, um pré-levantamento de situações, de violações, que foram levantadas por alguma denúncia. Eu acho que caberia um corpo próprio de investigação. (ouvidor)

Um dos maiores problemas enfrentados pelas Ouvidorias é o fraco teor das denúncias, a escassez de indícios e de testemunhas, que dificulta o trabalho das Corregedorias, responsáveis pela investigação, ou serve de pretexto para que esta não seja levada adiante. Daí a necessidade de realizar checagens e apurações paralelas.

> Veja bem, você recebe a denúncia da população, você encaminha para o órgão apurador da polícia e, na verdade, tem hora que você fica com a palavra da população num sentido, a resposta da autoridade completamente o oposto e você não tem como saber. Como você não tem poder de pesquisar, de investigar, fica difícil, quer dizer, são casos graves e que caberia saber. Senão, se a autoridade respondeu e você se conformou com aquilo, de repente ele fala: "Não precisa ir tão a fundo assim, dá para tapear a Ouvidoria." Eu acho que pode sugerir uma acomodação. Eu acho que caberia ter um corpo, pode ser pequeno e tal, mas teria que ter alguém que fosse checar, que fosse ver. (ouvidor)

Outro argumento dos ouvidores para fundamentar a necessidade de equipes investigativas autônomas é o corporativismo das Corregedorias e a pressão sofrida pelos funcionários que atuam nesses órgãos internos de controle:

> A Ouvidoria deveria ter uma equipe especial de investigação. Não dá para o delegado, por exemplo, dentro da Corregedoria, sofrendo mil pressões, fazer direito uma investigação. Ele fica já com seu olhar direcionado corporativamente (...) eles são expostos a muitas pressões. (ouvidor)

Mas, na verdade, da forma como estão estruturadas atualmente e com tanta carência de recursos humanos e materiais, dificilmente as Ouvidorias brasileiras teriam condições de assumir essa tarefa adicional e desempenhá-la com a verdadeira eficácia. Ainda assim, ficou evidente que, para os ouvidores entrevistados, alguma investigação por conta própria é necessária, pelo menos nos casos de maior gravidade:

> Antes de começar toda essa parafernália burocrática de ofício que vai, ofício que vem, eu acho que teria que ter um corpo próprio para checar as denúncias. Você não teria condições de checar todas, pelo menos priorizava as mais urgentes, as que mais denotam um problema grave. (ouvidor)

2.1.6. Relacionamento com os atores

- Polícias e Corregedorias

O relacionamento das Ouvidorias com as Polícias Civil e Militar, e com suas respectivas Corregedorias, está longe de poder ser definido como de cordialidade e cooperação; em geral é marcado por tensões, conflitos e mútuas desconfianças.[24] As Ouvidorias acusam as Corregedorias de maquiar investigações para salvaguardar o nome das polícias. As Corregedorias, por sua vez, acusam as Ouvidorias de lhes enviarem numerosas denúncias improcedentes e mal fundamentadas, que com freqüência seriam fruto de tentativas de vingança contra policiais.

Para evitar um conflito aberto, prejudicial a ambas as partes, tais acusações não costumam ser extravasadas. Em vez disso, busca-se limitar os contatos entre os dois órgãos de controle a uma troca interminável de papéis, alegando-se a necessidade de enviar documentos sempre acompanhados de ofícios, para haver garantia no caso de perdas.

> Elas [as Corregedorias] também não foram estruturadas para a realidade da existência de uma Ouvidoria. Então, quando funciona é porque alguém de cima disse: "Olha, nós temos que dar atenção para aquilo que a Ouvidoria está pedindo, senão nós vamos nos ferrar;" Mas não é porque é bom fazer. Não existe ainda o convencimento de que isso vai contribuir para melhorar as polícias. Então, existe muita resistência. Mesmo que os dirigentes hoje saibam que politicamente não é bom para eles externar essa resistência. Mas existe. Ninguém quer ser controlado, porque sempre tiveram liberdade muito grande; estão com dificuldade para entender que essa falta de limite é que contribui para o banditismo das polícias. (ouvidor)

Alguns entrevistados acreditavam, no entanto, que, apesar dessas resistências, a atuação das Corregedorias já se modificara com a criação das Ouvidorias – mudança ainda insuficiente para fazer face ao enorme volume de denúncias, mas que já demonstrava maior boa vontade e uma tentativa de fornecer respostas mais ágeis.

> A Corregedoria da Polícia Civil, conforme o titular lá, teve alguns que se empenharam mais, teve outros que não ligaram muito para a Ouvidoria, mas não foi inamistoso o relacionamento. Eles ficaram assustados com o número de ofícios que a gente mandava pra eles, eles se viram na obrigação de criar um atendimento especial, eles designaram os delegados, uma equipe especial só pra atender os casos da Ouvidoria. Então o relacionamento melhorou e tal, foi bom, não há problemas. (ouvidor)

[24] Como já se mencionou, somente duas Ouvidorias têm assessores de ambas as corporações; as demais têm experiência de sucessivos convites recusados pelos policiais ou de assessores que tiveram problemas com as equipes de trabalho e foram desligados.

Com os demais segmentos das duas Polícias, a relação das Ouvidorias costuma ser esporádica, restringindo-se a telefonemas ou contatos pessoais na busca de soluções para os casos considerados urgentes. Mesmo nesses casos, se o(a) ouvidor(a) ou um(a) de seus assessores deseja maiores informações, precisa agir com muito cuidado e sutileza, de modo a evitar problemas "diplomáticos" - inclusive porque há uma parcela do "baixo clero" policial (sobretudo praças da PM) que recorre ao órgão de controle externo para apresentar denúncias contra seus superiores hierárquicos. Aliás, esse tipo de denúncia tem sido recorrente na maior parte das Ouvidorias, o que revela a dificuldade de os próprios policiais buscarem o que julgam ser "seus direitos" dentro da própria corporação.

As maiores resistências à atuação das Ouvidorias, e as maiores dificuldades de relacionamento, segundo os entrevistados, viriam do oficialato policial militar e da quase totalidade dos membros da Polícia Civil.

> É uma relação muito delicada, às vezes conflituosa, mas imprescindível. E dentro dessas instituições nós encontramos alguns segmentos abertos e outros fechados e outros mesmo adversários. Alguns, que nos ajudam encaminham gente, até fazem denúncia junto, favorecem as denúncias, animando também pessoas. Delegados já trouxeram pessoas aqui. E dão esse suporte mais explícito, mais sutil. E outros combatem mesmo. Outros estão com medo, então, é uma relação (...) A dificuldade para eles é porque eu não sou polícia, e eles têm dificuldade de lidar com quem não é polícia. Porque se sentem ameaçados pelo controle. (ouvidor)

> A nossa clientela aqui é bastante grande, de policiais militares, né, do pessoal de baixo, do fim da estrutura. Então, tem uma aceitação grande desse baixo clero da Polícia Militar. Não tem boa aceitação ainda entre os oficiais, ainda é muito questionada, tem coronel que não suporta, e não quer ver a Ouvidoria, acha que isso aqui é bobagem, mas diminuiu já isso, diminuiu bastante. Agora, na Polícia Civil as dificuldades eu acho que continuam do mesmo jeito - rejeitam, falam mal, criticam, sempre hostilizam a Ouvidoria, não tem conversa, não tem aceitação, não sei por quê. (ouvidor)

- Governos estaduais

Além da relação quase sempre difícil com as polícias, outro possível obstáculo ao bom funcionamento das Ouvidorias é o relacionamento entre ouvidor(a) e governador(a). A permanência do (a) primeiro(a) para além do mandato de quem o(a) indicou vem se demonstrando um problema, principalmente quando acontece de o(a) novo(a) governante pertencer a um partido distinto do(a) precedente. Como os ouvidores têm mandato próprio, não podem ser substituídos, a menos que desejem deixar o cargo, mas, ainda assim, seu trabalho pode enfrentar uma série de dificuldades. Mesmo que os governadores, por medo do julgamento público, não ousem contrapor-se frontalmente às Ouvidorias, podem, nas palavras de um ouvidor, "matá-las

por asfixia", isto significando, entre outras coisas, menos verba para salários, equipamentos e instalações.

> Se ganhar o governo do estado uma outra força mais progressista para quem a ficha caia, porque para esse governador nosso, infelizmente, o que eu tenho que dizer é isso, para o governador (...) a ficha não caiu. Ele não sabe o que é Ouvidoria da Polícia, sabe? Então não tem jeito de ele me crucificar, mas a morte por asfixia, você não tem condição nenhuma. (...) Então eu acho que a situação para nós vai ficar cada vez mais difícil. Além de você não conseguir o que foi pedido como essencial, nós vamos começar a ter diminuídos nossos recursos aqui. (ouvidor)

- Sociedade e Mídia

Na relação com a sociedade civil, a postura atual das Ouvidorias é essencialmente reativa, ou seja, de espera pelas denúncias. Raramente elas se movimentam para ouvir queixas *in loco* e inexistem esforços, por exemplo, para organizar seminários e palestras abertos ao público, que informem e esclareçam a população, estimulando-a a denunciar abusos de policiais.

A fraca divulgação deve-se em parte à escassez de recursos, mas também à atitude passiva hoje predominante. Apenas duas das cinco entidades que visitamos produziam e distribuíam material impresso - panfletos, cartazes - e outra estava começando, ainda de forma muito tímida, um trabalho de divulgação direta em comunidades carentes da capital.[25] Até o momento da redação deste livro, só a Ouvidoria de São Paulo mantinha um *site* na Internet. Também se constatou a ausência de canais regulares de comunicação com a mídia, que poderia desempenhar o importante papel de divulgadora do trabalho de controle externo. Funcionários entrevistados alegaram que os repórteres só se interessam por denúncias graves contra policiais ou pelos números contidos nos relatórios trimestrais das Ouvidorias, mas não deixaram de reconhecer que atam esforços proativos, da parte destas últimas, no sentido de buscar divulgação mais permanente e abrangente do trabalho que realizam.

> A imprensa tem um papel decisivo. Embora a gente, por pressão (...) eu me refiro ao princípio da inocência frente aos acusados, e para prevenir eventuais represálias, nós jamais damos publicidade do nome do denunciante e do acusado. Quando muito, nós fazemos referência ao fato. E basicamente isso vem a público através dos relatórios, que é uma prestação de contas das atividades da Ouvidoria. (...) Eu acho que [a Ouvidoria] tem boa receptividade. Acho que poderia haver uma integração maior. Talvez a gente devesse ter uma atividade mais intensa na elaboração de textos que atingem. Acho que nesse ponto nós estamos aquém das necessidades. Eu acho que nós deveríamos investir nesse campo. (ouvidor)

[25] Vale registrar que a importância do material produzido por esse órgão às vezes ultrapassa a função meramente informativa. Segundo relataram alguns entrevistados, moradores de áreas pobres costumam usar os cartazes das Ouvidorias como uma espécie de proteção simbólica: afixam-no na frente das casas para evitar o usual "pé na porta" dos policiais.

> E, externamente, a imprensa somente se interessa porque vai divulgar uma coisa negativa, então, o que se percebe é isso, que a própria imprensa força, quando um relatório trimestral tem aspectos negativos a serem ressaltados, aumentou o número de homicídios cometidos por policiais, tem uma ênfase muito maior do que se o relatório tivesse uma coisa positiva, diminuiu, tivemos menos denúncias contra policiais, isso não tem tanta importância, assim, pra divulgação, então, isso é uma característica da Imprensa. (assessor de Polícia Militar)

2.1.7. Avaliação das Ouvidorias pelos seus membros

As entrevistas realizadas mostraram que não há parâmetros consensuais para se avaliar o grau de eficiência das Ouvidorias, e que a própria necessidade de uma avaliação sistemática ainda não foi incorporada por esses órgãos. Quando se introduzia o tema inclusive para os ouvidores, tinha-se a impressão de que ele estava sendo considerado pela primeira vez. Mencionaram-se, como possíveis parâmetros, o número de policiais que procuram as Ouvidorias para denunciar; quantidade e tipo de punições sofridas pelos policiais denunciados; qualidade dos registros enviados às Corregedorias e até mesmo a notoriedade do(a) ouvidor(a).

> Eu acho que a Ouvidoria não é um órgão burocrático. Ela tem que ser um órgão diferenciado. Ela tem que ser um órgão principiado por outros princípios (...) nós não podemos nem de longe nos conformar com o perfil tradicional do funcionário público. Nós não viemos aqui pra cumprir um horário e fingirmos que estamos trabalhando. Não, nós estamos aqui pra cumprir um horário e pra fazer tudo que está na esfera de nosso dever da maneira mais eficiente e rápida possível. E nesse grau de consciência nós temos desenvolvido, eu não digo que isto já tenha sido amealhado por todos os integrantes do grupo, mas está presente na rotina de muitos, e a qualidade do trabalho geralmente se mede pela clareza das informações que nós encaminhamos, pela precisão dos dados e pela indicação dos elementos que possibilitam uma investigação para comprovar ou resultar o teor da denúncia. Para isso a gente precisa ouvir o denunciante e a testemunha do fato bruto, ou que a denúncia se faça acompanhar de discernimento, ou então nós indicamos no próprio ofício quais são as providências que precisam ser tomadas. (ouvidor)

Se não há definição nítida dos parâmetros e indicadores que deveriam ser levados em conta na avaliação de eficácia, há bastante clareza, por outro lado, quanto às deficiências que hoje comprometem o bom funcionamento dos órgãos de controle externo e quanto aos passos necessários para melhorar seu desempenho. Resumindo vários aspectos apontados nas entrevistas com ouvidores e funcionários das cinco Ouvidorias, os principais problemas com os quais essas entidades se defrontam atualmente decorreriam da *falta* de:

- sede própria e de fácil acesso, fora das dependências das Secretarias de Segurança;
- autonomia administrativa e financeira (orçamento próprio);
- quadro próprio de pessoal, com plano de cargos e salários;
- treinamento para funcionários;

- equipe de investigação própria;
- representantes em localidades diversas do estado;
- material permanente (computadores) e programas.

Por sua vez, sempre de acordo com os entrevistados, o aumento da eficácia das Ouvidorias dependeria de:

- desburocratizar procedimentos e rotinas;
- evitar denúncias anônimas, estimulando o comparecimento dos denunciantes;
- imprimir maior agilidade ao encaminhamento das queixas;
- contar com maior número de profissionais especializados (sobretudo psicólogos e assistentes sociais), para o atendimento aos denunciantes;
- realizar triagem das denúncias, evitando o encaminhamento daquelas que não reúnem elementos mínimos para uma investigação;
- ter maior cuidado com o sigilo e o armazenamento das denúncias;
- tornar a Ouvidoria mais conhecida da população;
- tornar a Ouvidoria mais conhecida das polícias;
- manter contato com os denunciantes, informando-os sobre o andamento e o resultado de investigações;
- estimular a criação de programas de proteção a testemunhas;
- realizar audiências públicas para ouvir queixas, principalmente em comunidades de baixa renda;
- manter *site* na Internet para divulgar as ações da Ouvidoria e receber denúncias;
- dar maior publicidade aos elogios feitos a policiais;
- estabelecer contato mais próximo com as Corregedorias, buscando aperfeiçoar seu funcionamento;
- criar condições legais para a cobrança de prazos das Corregedorias;
- fortalecer o relacionamento com a mídia para divulgar o trabalho realizado;
- trabalhar de forma integrada com as corporações policiais, propondo mudanças na sua estrutura e nos seus modos de atuação.

A maior parte das sugestões acima diz respeito a melhoras na forma atual de funcionamento das Ouvidorias brasileiras. Mas algumas dessas sugestões implicam alargamento dos objetivos e da esfera de atividades do controle externo, para além da simples recepção e encaminhamento de denúncias aos órgãos investigativos das polícias.

III - Supervisão Externa do Policiamento: Um estudo comparativo dos mecanismos de accountability da Polícia em três países

Benjamin Reames
Pesquisador, doutorando
na Universidade de Columbia - EUA

Preparado sob a direção do *Human Rights First* em parceria com o *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

Seção I: Compreendendo a supervisão externa do policiamento

Modelos definidos de supervisão externa

Para compreender a contribuição da supervisão externa para a *accountability* da polícia, é necessário conceituar modelos de supervisão civil da polícia para que as várias organizações de supervisão independente possam ser categorizadas e analisadas sistematicamente (embora com alguma ambigüidade e sobreposição necessária).

Três modelos de supervisão externa

Há variações substanciais nos sistemas de *accountability* externos; todavia, as funções e poderes da maioria das agências de supervisão externa da Polícia se encaixam em um ou mais dos três paradigmas, correspondendo especialmente ao nível de envolvimento de pessoal não-efetivo (ou civis).

1) *Modelo Investigativo:* funcionários-cidadãos investigam alegações individuais de má-conduta policial e recomendam suas observações ao Chefe de Polícia.

2) *Modelo de Monitores:* policiais investigam alegações e desenvolvem resultados. Então, cidadãos revisam e recomendam que o chefe ou xerife aprove ou rejeite estes resultados; ou os queixantes podem apelar dos resultados estabelecidos pelo Departamento de Polícia junto aos cidadãos, que os revisam e, então, recomendam suas próprias observações ao chefe ou xerife.

3) *Modelo de Auditores:* uma autoridade civil investiga o processo, através do qual o Departamento de Polícia ou de xerife aceita e investiga queixas; o auditor discorre sobre a completitude e justiça do processo para o Departamento e para o público e, por vezes, aborda também a política de policiamento.

Esta categorização não é rígida, mas apresenta um arcabouço estrutural conveniente para agrupar diversas abordagens institucionais para a supervisão da Polícia.

1. Modelo da junta de revisão investigativa: investigador baseado nos casos

Esta abordagem, que é desde meados da década de 60 o modelo mais comum de supervisão civil nos EUA, possui duas características centrais. Ela é investigativa e baseada nos casos. Essas entidades são freqüentemente camadas de juntas de revisão civil porque suas comissões centrais são normalmente organizadas como juntas de cidadãos indicados, como as juntas policiais do início do século XX a cargo da supervisão e orientação. Contudo, elas diferem de suas predecessoras, pois são agências independentes com poder de receber e investigar queixas contra a polícia.

Após a investigação da queixa de um cidadão, chega-se a uma disposição (tipicamente: apoiada, não-apoiada, infundada ou exonerada). Quando uma queixa é apoiada, uma junta revisora encaminha a disposição ao chefe de polícia juntamente com uma recomendação para ação. Apenas em raros casos as agências investigativas têm o poder de impor a disciplina ou processar os casos por si mesmas. Em virtualmente toda a jurisdição nos EUA, a autoridade de disciplinar UITL policial é especificada pela lei local ou estadual e investida no executivo-chefe. Quando há juntas semelhantes internacionalmente (e elas são um modelo comum fora dos EUA), a Polícia tipicamente também retém o poder de decidir e impor as sanções administrativas.

1.1. Capacidade investigativa:

O papel central do modelo da junta de revisão investigativa é a investigação e disposição das queixas de cidadãos individuais. Tipicamente, as juntas de revisão investigativas têm uma capacidade muito maior de acompanhar casos de má-conduta policial do que os monitores. Enquanto os monitores devem enfocar casos agregados de má conduta policial e requerer a cooperação da Polícia, os corpos investigativos contam com uma equipe que acompanha mais casos com um enfoque mais amplo - o sucesso dessas investigações é uma outra questão, a ser discutida adiante. Em aspectos importantes, este modelo é análogo ao processo criminal, um processo de busca de fatos, orientado por regras procedimentais rígidas e que determina a culpa ou a inocência. Enquanto o modelo dos auditores abarca um papel preventivo da má conduta policial, o modelo da junta revisora detém um papel de dissuasão. O pressuposto subjacente é que o disciplinamento efetivo dos atos individuais de má conduta exercerá um efeito de dissuasão específico sobre o(s) policial(ais) em questão e um efeito de dissuasão geral sobre outros policiais, levando, a longo prazo, a uma melhoria na qualidade do policiamento.

1.2. Independência:

O modelo da junta de revisão investigativa deve ser independente do Departamento de Polícia para que conduza investigações completas e justas, sustente um número alto de queixas e gere ações disciplinares suficientes. Todavia, até hoje as agências investigativas não sustentaram uma taxa de queixas significativamente mais alta do que as unidades de assuntos internos da Polícia. Diversos especialistas argumentam que as queixas são inerentemente difíceis de sustentar e que isso limita o efeito dos procedimentos investigativos tanto externos quanto internos. Assim, esses corpos são vistos como produtores de um *trade-off* entre um maior sigilo com a equipe pública, mas menor sigilo entre a equipe da Polícia.

2. Modelo dos monitores:

Especialmente nos Estados Unidos, a oposição da Polícia a partir dos sindicatos que representam policiais de baixa patente tem com freqüência colocado obstáculos a propostas de agências mais intrusivas e investigativas, tendo levado a diferentes instituições e configurações de supervisão, tais como os monitores, (alguns tipos de) *Ombudsmen* e auditores. Os monitores se assemelham às juntas revisoras, porém não contam com a ampla autoridade de conduzir investigações das queixas de modo independente. Alternativamente, essas agências podem servir como instância final de apelação, caso os queixantes sintam que sua investigação não foi adequadamente conduzida pelo Departamento de Polícia. Denominados no geral como monitores da Polícia, essas juntas normalmente revisam investigações de queixas que foram conduzidas pelas unidades de assuntos internos da Polícia. Em alguns poucos casos, os monitores contratam investigadores ou procuradores de modo *ad hoc* para acompanharem os casos. Ao revisar o arquivo de uma queixa, um monitor da Polícia chega a uma conclusão e encaminha uma recomendação ao Chefe de Polícia. No geral, a recomendação do monitor ou concorda ou vai contra a disposição da unidade de assuntos internos da Polícia. No caso de uma discordância, o departamento de polícia pode ou não reabrir e reinvestigar o caso.

2.1. Custo-eficácia:

Os monitores diferem das agências investigativas no sentido de que investigam apenas casos especiais e acompanham as demais investigações, sacrificando a prática investigativa completa e compreensiva em nome do exame de casos selecionados de importância especial. Desse modo, os monitores representam uma estratégia de cidades menores, em especial, e para os distritos policiais que requerem mais investigações no caso de incidentes especiais do que de rotina.

3. Modelo dos auditores: uma abordagem procedimental

No modelo do auditor de Polícia, a responsabilidade pela investigação das queixas permanece do Departamento de Polícia. O auditor tem a responsabilidade de fazer auditoria dos *processos* das queixas, junto de outros aspectos do Departamento de Polícia, e de editar relatórios públicos periódicos. Diversos dos auditores mais ativos expandiram seu papel no sentido de incluir inquéritos sobre as operações da Polícia junto aos cidadãos. Como explicaremos com mais detalhes adiante, uma das funções mais importantes dos auditores de Polícia é fazer recomendações de mudanças nas políticas e procedimentos do Departamento de Polícia.

O modelo do auditor enfatiza a *mudança organizacional* ou sistêmica. No lugar de enfocar queixas individuais dos cidadãos, os auditores abordam as políticas e procedimentos do Departamento de Polícia relacionados tanto com o processamento das queixas quanto com as operações policiais que envolvem lidar com os cidadãos. O pressuposto subjacente é que mudanças nos procedimentos e políticas prevenirão a ocorrência futura da má conduta.

3.1. Inclusão

Um dos papéis dos auditores de polícia envolve a inclusão da comunidade. Uma crítica tradicional aos Departamentos de Polícia é que eles seriam burocracias fechadas que oferecem pouca informação acerca de suas atividades e seriam hostis a potenciais queixas de cidadãos. Através das atividades de inclusão, os auditores de polícia se engajam em grupos comunitários específicos, particularmente aqueles com problemas históricos com a polícia, e oferecem informações sobre como entrar com uma queixa. Alguns auditores também são designados como instâncias onde as queixas podem ser feitas (e subseqüentemente encaminhadas à polícia para serem investigadas).

3.2. Informação e transparência

Os auditores de Polícia também são designados para oferecer maior transparência aos Departamentos de Polícia pelos quais são responsáveis. A natureza historicamente fechada e segregadora das organizações policiais é resultado de dois fatores: a natureza inerente de todas as burocracias de se autoprotegerem contra inquéritos externos e a tradição singular da subcultura da Polícia. Até um período relativamente recente, era difícil para agentes externos, entre eles representantes do governo, obterem informações sobre as operações da Polícia. Os auditores de Polícia buscam mudar isso ao fornecerem relatórios públicos periódicos tanto sobre suas próprias atividades, quanto sobre aspectos importantes da agência policial pela qual são responsáveis.

3.3. Presença sustentada

Quanto à capacidade de investigar e fazer recomendações públicas de mudança, os auditores de polícia representam uma evolução

significativa com relação à abordagem tradicional para a reforma da polícia: a comissão *blue-ribbon* de curto prazo. A comissão *blue-ribbon* ou especial é parte consolidada de muitos horizontes políticos. Tipicamente, representantes do governo designam, em resposta a uma crise social ou política, uma comissão especial para investigar o problema e preparar um relatório com recomendações de mudança. Há uma longa lista de comissões *blue-ribbon* relacionadas ao policiamento especialmente a distúrbios raciais urbanos específicos (normalmente chamados de "comissão de protestos") nos Estados Unidos. Críticos têm argumentado que a abordagem da comissão *blue-ribbon* é um modo de evitar a ação, ao mesmo tempo em que se apaziguam as partes e se ganha tempo, presumindo que a crise imediata terá passado antes que o relatório final seja produzido. Os auditores de Polícia, contudo, têm a capacidade de conduzir investigações de acompanhamento sobre relatórios anteriores, especialmente no sentido de checar se as recomendações anteriores foram implementadas.

4. Supervisão mista: sistemas híbridos e estruturas conjuntas

A sessão anterior descreveu os três modelos de supervisão em termos gerais. É importante notar que, na prática, os papéis das agências supervisoras são complexos e ambíguos. Alguns auditores não realizam todas as atividades possíveis de um auditor. Ao mesmo tempo, algumas agências investigativas realizam atividades normalmente associadas com os auditores. Além disso, é bem possível haver uma agência investigativa e de auditoria; na realidade, alguns as consideram preferíveis. Outro tipo de estrutura conjunta seriam duas agências investigativas diferentes com recursos e protocolos diferentes, cujas jurisdições dependem da gravidade e do tipo de má-conduta alegada. Conseqüentemente, sistemas de supervisão híbridos ou duais são cada vez mais comuns.

5. Um padrão genérico: que funções um mecanismo de supervisão deve cumprir?

Embora os modelos possam variar, as funções desejáveis de um mecanismo externo são notavelmente semelhantes. Quer se enfatizem os casos ou sistemas, todas as abordagens discutidas buscam, direta ou indiretamente, garantir um mínimo de justiça aos casos individuais e/ou uma aplicação adequada das políticas e o funcionamento eficaz os sistemas de controle e *accountability.* Elas tipicamente buscam garantir uma medida de transparência tanto como meio quanto como fim. Um conjunto ideal de funções centrais de qualquer modelo discutido deve incluir:

Autonomia: capacidade de definir a agenda, escolher os casos e acompanhar outras áreas de inquérito sem interferência;

Receptividade: capacidade de receber queixas, informações da inteligência e outras a partir de uma variedade de fontes (i.e., anônimas ou identificadas dentro ou fora do Departamento de Polícia).

Investigação: capacidade de investigar questões factuais, sejam relacionadas a casos individuais ou à operação de um sistema ou implementação de uma política dentro do Departamento de Polícia. Isso implica tanto em *know-how* técnico quanto no poder substantivo de impor evidências (testemunhos e produção de documentos).

Julgamento: mesmo se a autoridade decisória estiver em outro lugar (o que ocorre com freqüência), o mecanismo externo deve ter a capacidade de chegar a uma conclusão a respeito dos casos, políticas, operações e outras questões, além de ser capaz de expressar estas observações de modo acessível ao público.

Publicidade: poder de editar relatórios públicos e informar acerca do progresso realizado pelo Departamento de Polícia. Embora o público talvez seja a audiência mais evidente, esses relatórios podem se mostrar uma fonte importante de informação acerca dos membros de baixa patente da Polícia. Além disso, a agência deve ter alguma capacidade de se fazer presente ou não poderá funcionar com todo seu potencial.

Solução: uma função final e importante que a supervisão pode cumprir é sugerir, estimular ou, mais raramente, impor soluções para a má conduta.

IV - Modelos de Ouvidoria de Polícia nos Estados Unidos[26]

Malvina Monteiro
Presidente da Associação Nacional de
Ouvidorias de Polícia nos Estados Unidos
NACOLE

A NACOLE, fornece treinamento, compartilhamento de informação e assistência técnica para supervisionar comunidades e pessoas em jurisdições que estejam tentando criar mecanismos de ouvidoria de polícia.

O objetivo desta apresentação é descrever os três principais modelos de ouvidoria, seus pontos fortes e fracos e também os progressos e desafios que temos encontrado e enfrentado até agora.

Pesquisas têm sugerido que essa idéia de ouvidoria de polícia foi proposta primeiro nos Estados Unidos, em 1935, e implementada em um pequeno número de cidades nas décadas de quarenta e cinqüenta. Nova York e Filadélfia acabaram com seus sistemas de ouvidoria na década de sessenta. Como resultado disso, os residentes dessas cidades ficaram praticamente sem um canal de comunicação para relatar casos de conduta inadequada de policiais. Nas décadas de oitenta e noventa houve um rápido surgimento de ouvidorias em todo o país. De apenas vinte, em 1980, para 38 em 1990, aumentando para mais de 66 órgãos externos de ouvidoria, em 1994, representando um aumento de 400%. Em 1995, 38 das 50 maiores cidades dos Estados Unidos - 76%, e 26% das 50 seguintes maiores cidades já possuíam algum tipo de ouvidoria. Esses sistemas de ouvidoria por civis geralmente é criado como conseqüência de algum grande acontecimento relevante ou como resultado de estudos que analisam problemas no processo interno de investigações e audiências na corregedoria de polícia. Na maioria das cidades dos EUA, preocupações com incidentes sérios com a polícia envolvendo tiroteios, e exigências de membros das comunidades para restaurar a confiança no corpo policial levaram à criação de sistemas civis de ouvidoria de polícia.

O espancamento televisionado de Rodney King no início da década de 90 destacou a preocupação pública e política com relação à conduta inadequada da Polícia. Além disso, outros incidentes como o espancamento de Abhuir Lhammar e o assassinato de Abmadur Diallo e outros também chamou a atenção de autoridades políticas nas redes nacionais de televisão, incluindo presidentes dos Estados Unidos.

Abhuir Lhammar foi um imigrante haitiano que foi detido por policiais de Nova York e subseqüentemente, enquanto na custódia da polícia, foi torturado e sodomizado por policiais. Abmadur Duiallo era um imigrante do Oeste da África que estava na cidade de Nova York, residente em uma

[26] In: A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais Mostra o que Faz. Anais do 1º Seminário Internacional, Textos e Pesquisas. BH, 2004. pp. 209-216.

comunidade daquela cidade. Ele foi alvejado 21 vezes quando a polícia confundiu com uma arma um telefone celular que ele tinha na mão. Órgãos internacionais defensores dos direitos humanos tais como a Amnesty International e a Human Rights Watch têm prestado muita atenção nesse tipo de abuso. Recentemente, ambos os órgãos têm publicado abrangentes relatórios criticando a falta de sistemas de responsabilização da Polícia nos EUA e oferecendo amplas soluções para reformas políticas tanto no âmbito federal quanto no municipal.

Nos EUA as competências de órgãos civis de ouvidorias são geralmente estabelecidas por portarias municipais - o mais comum, por estatutos estaduais, por referendum, por decreto do prefeito, por decreto do secretário de segurança, por memorando de acordos ou por decreto de consentimento.

A eficácia do mecanismo de ouvidoria civil está baseada em independência, controle civil, poder para exigir a cooperação da Polícia, necessidade de registros e a capacidade de ter participação ativa em procedimentos disciplinares. A função cada vez mais importante de uma bem-sucedida ouvidoria de polícia inclui seu foco em práticas e políticas de policiamento e recomendações para reformas.

Qualquer modelo de ouvidoria de polícia pode ser eficaz quando há suficientes recursos financeiros e humanos e é transparente, aqui enfatizo a palavra TRANSPARENTE e também enquanto a comunidade mantiver a disposição política para mantê-la eficiente.

Devido a muitos anos de tensões entre a Polícia e minorias, causadas por um elevado número de relatos de brutalidade por parte da força policial, três principais modelos de ouvidoria de polícia foram elaborados nos EUA. Cada um desses modelos possui vantagens, desvantagens e exibem importantes diferenças em termos de grau de independência, estrutura e poder. Os modelos são os seguintes.

O primeiro é o de investigação independente. Esse representa a forma mais independente de ouvidoria de polícia. Consiste de um diretor dedicado em tempo integral, um investigador que conduz a investigação dos fatos e um grupo de civis que estudarão o relatório da investigação e farão recomendações para as autoridades policiais.

O modelo de monitoramento consiste de policiais juramentados que fazem a investigação inicial e a pesquisa dos fatos e de um conselho de civis e autoridades que irão estudar o relatório da investigação e farão recomendações ou, de maneira alternativa, pode consistir de policiais que investigam e estudam as queixas antes de fazer recomendações para as autoridades policiais. Nesse caso o queixoso tem a opção de apelar ao conselho composto, pelo menos parcialmente, por civis e outros membros. Esse modelo é considerado menos independente.

O terceiro modelo é um modelo de ouvidoria externa ou de ombudsman. O ouvidor irá estudar a queixa do indivíduo e então tentar modificar o sistema

para torná-lo mais eficiente. Esses modelos têm poder de intimar evidência do departamento de polícia.

Vários modelos híbridos foram criados, tais como modelos que monitoram as investigações da corregedoria e que também têm capacidade investigativa em algumas circunstâncias. Apareceram também alguns modelos diluídos, modelos que não têm os recursos financeiros necessários ou modelos que têm pouco ou nenhum poder.

Esses três modelos de ouvidoria são diferentes em termos de estrutura, descrição e função. E todos têm pontos fortes e pontos fracos. Vou usar alguns minutos para explicar as diferenças entre os modelos anteriormente descritos.

O modelo investigativo é composto de um conselho ou comissão de voluntários da comunidade. Esse corpo investiga queixas e faz recomendações para autoridades das forças policiais no tocante às mudanças de políticas e disciplinas. Esse conselho funciona para prover investigação e participação do cidadão no processo. O ponto forte desse modelo é que ele pode proporcionar maior participação à comunidade e a garantia de que as decisões sejam tomadas fora do departamento de polícia. Para manter sua integridade, o modelo investigativo precisa de recursos humanos com conhecimento, capacidade e treinamento suficientes para conduzir investigação sigilosa. Precisa também de uma equipe capaz de intimar evidência e com recursos financeiros suficientes para investigações plenas e ter acesso a registros públicos, ter regras claras, processos abertos e reconhecidas as devidas obrigações, deveres e direitos dos policiais. O ponto fraco desse modelo é que ele pode ser muito trabalhoso para os voluntários e para a própria equipe da ouvidoria. A equipe geralmente é mal capacitada ou mal treinada para conduzir investigações de boa qualidade. Um outro ponto fraco desse modelo é que ele representa um processo externo e dispendioso de ouvidoria.

O segundo modelo, o de monitoramento, é composto de um conselho ou comissão que estuda a investigação conduzida pela corregedoria de polícia. Esse modelo também pode recomendar maiores investigações e pode fazer sugestões para mudanças de política de policiamento e conduta. Esse modelo funciona identificando investigações adequadas e inadequadas da corregedoria; solicita medidas corretivas departamentais e trabalha para melhorar a qualidade das investigações da corregedoria de polícia. O ponto forte desse modelo é que ele é capaz de produzir resultados de investigação mais rapidamente do que o modelo investigativo e ele também conta com a participação do cidadão, coisa que não acontece no modelo de auditoria. Para manter sua integridade, o modelo de monitoramento precisa ter conhecimento suficiente, capacidade de treinamento e de identificar problemas nas investigações da corregedoria. O ponto fraco desse modelo é que ele também exige muito tempo dos voluntários e é demorado. Se a corregedoria for inadequada, o conselho não será adequadamente treinado ou capacitado e não será capaz de fazer recomendações para investigações. Uma vez que ele trabalha em cooperação com a corregedoria de polícia,

esse modelo está mais vulnerável à neutralização do que os outros modelos que mencionei, apesar de que todos os três modelos que mencionei têm a probabilidade de serem neutralizados.

O terceiro modelo, o modelo de ouvidoria ou de ombudsman é composto por um indivíduo que irá estudar a queixa e a investigação da corregedoria, e pode também gerar outras investigações não levantadas pelo queixoso. Se a investigação da corregedoria for deficiente, o ouvidor poderá solicitar maiores investigações ou conduzir investigação independente. Esse modelo de ouvidoria ou de ombudsman funciona na identificação e monitoramento de investigações, na investigação de queixas e problemas e até mesmo pode chegar a conclusões, fazer recomendações e ou conduzir a ouvidoria.

Todos os três modelos que mencionei proporcionam um estudo justo e uniforme, e investigação para ajudar a força policial a prover serviço mais justo, melhor e mais bem administrado. O ponto positivo do modelo de ouvidoria ou de ombudsman é que o ouvidor ou ombudsman pode operar de maneira mais flexível e livre do que o conselho o faz, e também esses dois modelos têm missão muito mais ampla do que apenas monitorar ou investigar, como acontece no primeiro modelo. O ouvidor também precisa ter a autoridade de intimar evidência a partir do departamento de polícia e precisa de recursos financeiros suficientes para executar suas tarefas. O ponto fraco desse modelo é que ele depende da capacitação, habilidade e compromisso de uma única pessoa. Acho interessante ter mais de uma pessoa responsável pela ouvidoria de polícia. Na maioria desses casos, o conselho ou comissões que mencionei, geralmente são compostos de membros voluntários que fazem os estudos dos casos e não são remunerados por isso. Alguns desses conselhos podem também contar com a participação de policiais como membros. A estrutura organizacional desses modelos também é diferente.

O processo e estrutura de ouvidorias nos Estados Unidos são significativamente diferentes daqueles do Brasil, porque o sistema de ouvidoria é regido por uma entidade política local. Há uma grande variação nas organizações de ouvidorias dependendo do tamanho da cidade e de vários outros fatores. Várias ouvidorias independentes são compostas por diretores, um conselho ou comitê. Outras são compostas por um único funcionário e/ou um conselho ou comissão e há variações entre elas. A estrutura mais comumente encontrada é aquela de uma entidade municipal independente. Além disso, nos EUA, a maior parte do policiamento não é função do estado ou do governo federal. Na verdade o policiamento, em sua maioria, é fornecido e administrado localmente pelo distrito ou município. Nos cinqüenta estados temos mais de 16.000 entidades policiais. Mais de 13.500 são delegacias locais de polícia. Cada estado legisla suas próprias leis criminais. Distritos e municípios individualmente criam suas próprias portarias de segurança pública. O papel dessas entidades geralmente é de assessoria.

Devido à participação cada vez maior de civis, os sistemas de ouvidorias estão cada vez mais se concentrando na função de elaborar políticas de

prevenção. Várias ouvidorias no país já começaram a estudar políticas e procedimentos policiais para identificar o que poderia influenciar a conduta inadequada por parte dos policiais, os processos de queixas e a recomendação de mudanças nessas políticas e processos. Essas entidades estão estudando qual função elas poderiam ter, além dos papéis de estudar casos e aconselhar mudanças.

Uma outra função identificada é a coleta de dados e a publicação em massa para alcançar melhor toda a comunidade, implementação de um sistema de aviso quando algo está errado, avaliação e gestão de riscos, treinamento, mediação e resolução de conflitos entre policiais e civis. Além disso, as entidades de ouvidoria têm estudado e feito recomendações bem-sucedidas para a implementação de políticas que exijam que os policiais façam treinamento para enfrentar melhor as situações de crise, e táticas para lidar com pessoas emocionalmente perturbadas.

Como mencionei anteriormente, há novas e bem-sucedidas iniciativas de ouvidorias de polícia e a mediação de queixas é uma delas. Várias entidades já instituíam processos de mediação e solução de conflitos para solucionar casos de conduta policial inadequada. Por exemplo, em Washington DC, o escritório de ouvidoria foi fechado na década de 90. Foi fechado porque a instituição possuía um enorme número de casos arquivados aguardando estudo e também pela falta de funcionários e de recursos financeiros. Essa ouvidoria foi recentemente reformada e recapacitada. Uma forma que eles encontraram de reduzir a quantidade de casos aguardando estudo foi através da mediação de queixas. Para isso eles regularmente selecionam um punhado de queixas e as enviam para mediação, o que permite que o queixoso e o policial acusado possam se encontrar cara-a-cara e tentar solucionar as questões que geraram a queixa. O objetivo desse programa de mediação é proporcionar a ambas as partes a oportunidade de trabalharem juntos e alcançarem uma solução pacífica para o conflito ocorrido quando de sua interação e resolverem as diferenças sem o estresse e todo o gasto que decorrem de uma investigação e audiência formais em casos como esse.

Como diretora executiva do Conselho de Ouvidorias de Cambridge, por mais de treze anos, tive a oportunidade de usar a mediação para solucionar vários casos. A mediação é um processo muito mais satisfatório de resolução do que o processo formal de investigação e audiência em casos de queixas de civis contra policiais. Na mediação tanto o queixoso quanto o policial se beneficiam ao aprenderem a ouvir um ao outro e ao tentarem compreender o ponto de vista um do outro. Para obter maiores informações sobre mediação e outros recursos nacionais de ouvidorias de polícia nos EUA, vocês podem visitar a NACOLE no website: www.nacole.org.

Modelos emergentes de ouvidoria de polícia recentemente identificados nos EUA estão fazendo trabalhos inéditos e muito interessantes. Por exemplo o Escritório de Ouvidoria Independente do Departamento de Polícia de Los Angeles na Califórnia. A Ouvidoria de Portland, em Oregon, também é considerada um desses modelos inéditos que estão fazendo trabalho

interessante nessa área. A ouvidoria é independente do Departamento de Polícia e os ouvidores são eleitos.

Com relação à ouvidoria da Califórnia, vocês tiveram a oportunidade de ouvir a Tereza Guerrero-Daley, ontem, quando ela descreveu que sua ouvidoria já produziu várias recomendações que já foram implementadas e produziram bons resultados também.

A ouvidoria de Washington DC também vem fazendo um trabalho muito interessante com a introdução de mediação de conflitos e outras iniciativas. A ouvidoria da comunidade de Debois, em Idaho, também é um modelo verdadeiro de ombudsman, porque estuda todos os arquivos da Corregedoria de Polícia a cada semana e também administra as queixas e elogios que a Polícia recebe do público.

A cidade de Seattle, no estado de Washington, também tem um modelo muito interessante fazendo bom trabalho. Eles têm uma ouvidoria independente e também têm um departamento civil de corregedoria de polícia que é interno e também um conselho civil de revisão e estudo de casos que funciona como mecanismo externo.

Assim como no Brasil, as ouvidorias de polícia nos EUA enfrentam inúmeros desafios. Modelos externos de ouvidoria de polícia têm tradicionalmente enfrentado oposição da administração da polícia, dos governos, de autoridades policiais e vários sindicatos de classe. A NACOLE instrui as ouvidorias no sentido de que, para se manterem em campo neutro e serem confiáveis, as ouvidorias precisam ter alguns elementos-chave.

Para ser confiável a NACOLE recomenda que os membros da ouvidoria não sejam muito relacionados nem com a polícia, nem com a comunidade. Precisamos aprender a respeitar tanto a comunidade quanto a polícia e desenvolver apenas tensão construtiva. Precisamos desenvolver comunicação firme, justa e uniforme sobre as questões que estejam claramente definidas. Precisamos também respeitar, mas não assumir um papel de subordinação. Precisamos prestar toda a nossa atenção às questões de nossa competência e dever e presumir que ou a versão do policial ou do cidadão deve ser verdadeira, alterada, falsa ou meramente exagerada. Além disso, nunca conheceremos a verdade, até examinarmos toda a evidência, e toda e qualquer decisão deverá ser tomada baseada em evidência.

Para evitar viés para com a polícia, a NACOLE recomenda que a comunidade reconheça e aborde essas tendenciosidades. Os membros da ouvidoria deverão aprender o máximo que puderem com relação às funções da polícia; acompanhar a polícia na viatura; participar das aulas na academia de polícia; fazer perguntas e ler os manuais da polícia.

Para evitar uma identificação exagerada com a polícia, a NACOLE procura obter o máximo possível de treinamento fora da academia de polícia, como obteríamos na academia de polícia. Manter um campo neutro e não

parecer tendencioso e para ser objetivo, a NACOLE recomenda que obtenhamos treinamento a partir de profissionais, advogados municipais e distritais, sindicatos policiais, especialistas em direito civil, e de advogados dos queixosos, aprendendo como eles analisam os casos de queixas contra policiais. Obter treinamento com especialistas. Perguntar a médicos e enfermeiros como eles avaliam lesões. Perguntar a juízes como eles avaliam testemunhos nesses casos. Aprender o sistema de disciplina da força policial local e como eles o utilizam no treinamento de um policial. Procurar padrões. Se você tiver problemas para tomar decisões, escreva as razões pelas quais você não consegue se decidir, e não hesite em fazer perguntas.

Alguns dos desafios que enfrentamos nos EUA são a falta de recursos financeiros para a criação de ouvidorias de polícia, ou falta desses recursos após a criação da ouvidoria. Outra coisa que acontece é que muitos dos funcionários de ouvidorias sofrem nas mãos da comunidade ou de sindicatos e outras organizações policiais onde sua reputação entra em descrédito e também ocorre sua difamação profissional. Também há organização de campanhas para convencer o público de que as questões policiais são tão complicadas que somente policiais ou advogados as compreendem. Há também a tentativa de grupos de empregados de impedir o funcionamento das ouvidorias através de litígio ou processo judiciais, juntamente com tentativas de preencher o conselho/ouvidoria com pessoas que apóiam incondicionalmente a Polícia ou indicar membros para o conselho/ouvidoria com tal atraso que o conselho nunca terá membros o suficiente para funcionar.

Algumas vezes também sofremos pressão para encerrar o caso, enquanto estamos conduzindo alguma investigação pertinente. Há também a falta de cooperação e a não-divulgação de evidência relevante para o processo investigativo. Também sofremos com um enorme número de casos aguardando estudos devido à falta de pessoal e apoio.

Em resumo, há vários passos que tenho tomado nos EUA para melhor conduzir os trabalhos da ouvidoria que tem levado à responsabilização de policiais por conduta inadequada.

Qualquer que seja o modelo de ouvidoria adotado, cada um deverá ser criado com o propósito de ser justo não apenas para com os queixosos, mas também para com os policiais. Somente um sistema não-tendencioso de ouvidoria conseguirá ser verdadeiramente eficiente.

V - AS OUVIDORIAS DE POLÍCIA NO BRASIL: SUPERANDO SUAS LIMITAÇÕES[27]

Julita Lemgruber

O Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes realizou extensa avaliação das Ouvidorias de Polícia de cinco estados brasileiros, ao longo dos anos de 2001 e 2002. Foram analisadas as Ouvidorias de Polícia de São Paulo, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. O resultado desse trabalho gerou um livro, publicado pela Editora Record, intitulado "Quem vigia os vigias", de autoria de Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Ignácio Cano. O texto, a seguir, pretende ser um resumo das conclusões expostas no livro.

Antes de mais nada, vale ressaltar que tanto policiais, quanto lideranças comunitárias e denunciantes entrevistados revelaram que há um grande desconhecimento da atuação e, até mesmo, da existência das Ouvidorias. Muitos nunca tinham ouvido falar desses órgãos antes de participarem da pesquisa; quem sabia de sua existência, freqüentemente, ignorava seus objetivos e seu modo de funcionar.

A institucionalização das Ouvidorias é um processo que ainda não se completou e que enfrenta uma série de dificuldades, maiores em alguns estados do que noutros, mas em todos eles, de qualquer modo, determinantes de atuações muito aquém do esperado e do desejável, quando se considera a magnitude dos problemas de violência e de corrupção policial hoje existentes no Brasil.

Ao lado da melhoria das condições de operação das Ouvidorias, hoje extremamente precárias, ressalta também a necessidade urgente de reestruturação de suas rotinas e procedimentos cotidianos, a fim de desburocratizá-los e torná-los mais ágeis.

Maior cuidado na triagem prévia das queixas foi uma demanda expressa pelos policiais entrevistados, particularmente por aqueles que trabalham nas Corregedorias das duas corporações - não só para reduzir o risco de que falsas denúncias comprometam injustamente a reputação de alguns policiais, mas também para que os órgãos de correição não sejam inundados, como hoje ocorre, de denúncias sem substância, impossíveis de investigar.

A avaliação realizada deixou claro que as Ouvidorias devem adotar uma postura mais pró-ativa e menos reativa, trabalhando não apenas na repressão, mas também na prevenção dos desvios de conduta. Para tanto, é fundamental que elas assumam de fato seu papel de auditoria e fiscalização das Polícias, o que só será viável quando tiverem acesso a todas as informações policiais relevantes. As Ouvidorias devem poder, pelo menos, consultar todo e qualquer banco de dados, informatizado ou não, assim como todos os cadastros, registros, processos, fichas disciplinares e outras fontes que contenham informações sobre o comportamento de policiais.

Grande número das pessoas que trabalham nas Ouvidorias apóia a idéia de que elas conteé com um grupo próprio de investigação para que

[27] In: A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais Mostra o que Faz. Anais do 1º Seminário Internacional, Textos e Pesquisas. BH, 2004. pp. 155-158.

possam, pelo menos, apurar os casos mais graves e/ou realizar uma triagem melhor das denúncias que recebem. É assim que funciona o controle externo em muitos países. Em alguns deles como na Irlanda do Norte é a Ouvidoria de Polícia (Police Ombudsman) que investiga toda e qualquer queixa contra policiais. Tanto essa Ouvidoria quanto o órgão equivalente da África do Sul (Independent Police Complaint Directorate) têm, até mesmo, poder de Polícia - isso é, no caso, o poder de determinar a prisão de qualquer policial acusado de práticas ilegais -, além de possuírem autoridade para indicar a punição e para exigir que ela seja imposta pelas corporações.

Enquanto não se altera mais profundamente o perfil atual das Ouvidorias de Polícia, é importante que se fortaleçam as Corregedorias e se aperfeiçoe a articulação entre os controles externo e interno. Boa parte dos policiais ouvidos durante a pesquisa admitiu que os órgãos internos de correição padecem não só de carências materiais e de pessoal qualificado, mas também de falta de autonomia para investigar com eficácia e isenção as denúncias contra membros da própria Polícia. Para superar tais problemas, propõe-se, por exemplo, que as Corregedorias deixem de estar subordinadas aos comandos corporativos, vinculando-se diretamente às Secretarias de Segurança, que ofereçam melhores salários, estabilidade e outros incentivos capazes de atrair os melhores policiais. Não obstante a predominância de argumentos em contrário, também se aventou nas entrevistas a criação de uma carreira própria para o trabalho de correição.

Finalmente, é imprescindível a mudança dos regulamentos disciplinares que hoje vigoram nas Polícias militares brasileiras. Tratam-se de uma concepção de disciplina totalmente obsoleta - ou, como alguém já disse, "medieval" -, que desmoraliza os esforços de estabelecer um efetivo controle sobre as atividades dessas Polícias. Além de inconstitucionais sob vários aspectos, os regulamentos da PM continuam orientados por um modelo militar estrito, completamente inadequado às atividades de policiamento numa sociedade democrática, e contraproducente para a própria tarefa de controlar essas atividades. Frouxos na punição dos desvios mais graves, omissos na definição de padrões e limites para o uso da força policial, paupérrimos na normatização das técnicas específicas de Polícia, tais regulamentos, entretanto, punem com absurdo rigor infrações de duvidosa importância, como usar cabelo comprido, levantar a voz, questionar um superior hierárquico e outras do gênero. Punições que podem manter preso por até 30 dias um policial e que se aplicam muito mais freqüentemente às praças, segundo o alvitre dos superiores. Punições muitas vezes injustas e arbitrárias, que antes contribuem para "embrutecer" os policiais do que para capacitá-los a se relacionar civilizadamente com a população, a usar a força de maneira comedida e a respeitar os direitos alheios. É decisivo o envolvimento das Ouvidorias de Polícia nessa discussão, devendo-se retomar a proposta já feita pelo Fórum Nacional dos Ouvidores no sentido de reformular com urgência os regulamentos disciplinares das PMs brasileiras.

VI – OUVIDORIA DE POLÍCIA DE MINAS GERAIS

6.1- CONHECENDO A OUVIDORIA

A Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais foi criada pela Lei nº 12.622, de 25 de setembro de 1997, com as alterações da Lei nº 12.968, de 27 de julho de 1998.

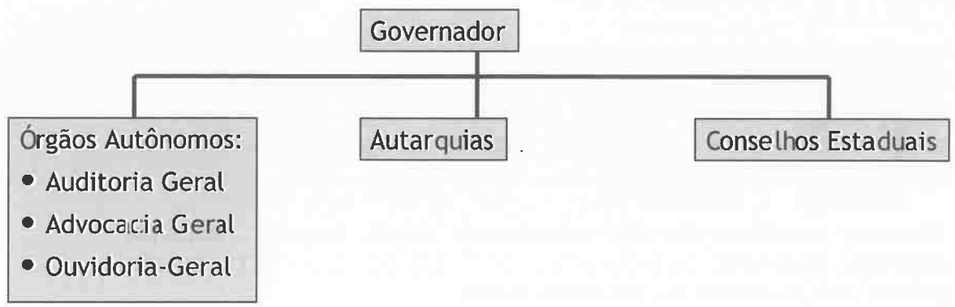
> Art. 1º - Fica criada a Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais, órgão auxiliar do Poder Executivo na fiscalização dos serviços e atividades da polícia estadual.

As atividades da Ouvidoria foram iniciadas em setembro de 1998, tendo como primeiro Ouvidor o Dr. José Roberto Gonçalves. O atual Ouvidor de Polícia, José Francisco da Silva tomou posse em 2002 e já está em seu segundo mandato.

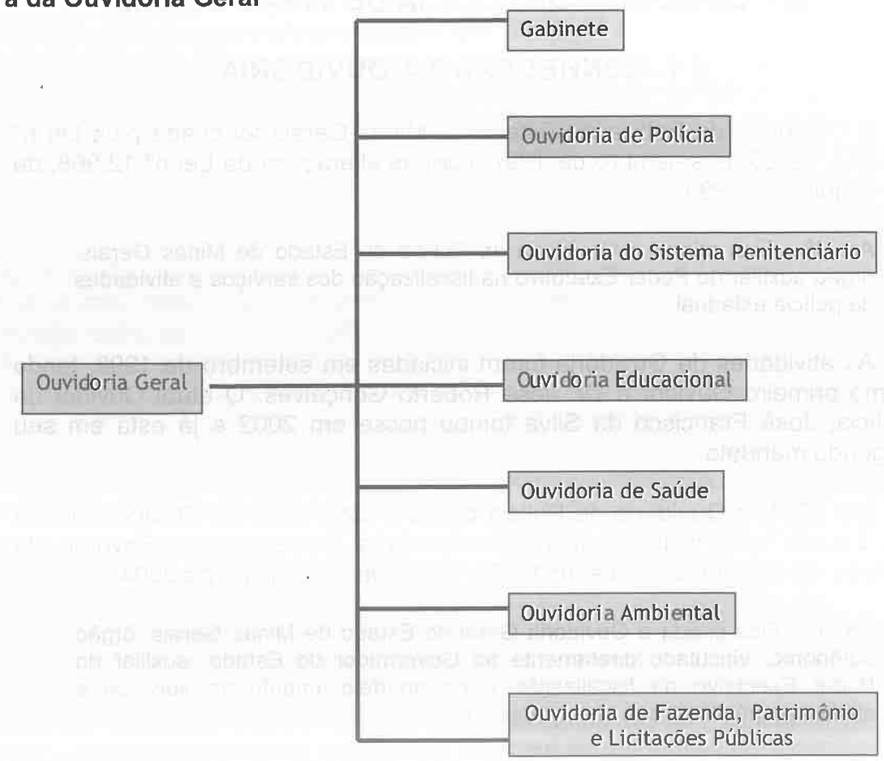
Em 2004, a Ouvidoria de Polícia passa a fazer parte da Ouvidoria Geral do Estado, não ficando mais subordinada à Secretaria de Governo do Estado, de acordo com a Lei nº 1.350 / 2004, de 14 de julho de 2004.

> Art. 1º - Fica criada a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais, órgão autônomo, vinculado diretamente ao Governador do Estado, auxiliar do Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de serviços e atividades públicas, nos termos desta lei.

Estrutura do Governo do Estado de Minas Gerais



Estrutura da Ouvidoria Geral



Competências da Ouvidoria de Polícia

- Ouvir de qualquer pessoa, diretamente ou por intermédio dos órgãos de apoio e defesa dos direitos do cidadão, inclusive de policial civil ou militar e outro servidor público, reclamação contra irregularidade ou abuso de autoridade praticado por superior ou agente policial, civil ou militar, ou bombeiro militar;

- Receber denúncia de ato considerado ilegal, irregular, abusivo, arbitrário, desonesto ou indecoroso, praticado por superior ou agente policial, civil ou militar, ou bombeiro militar;

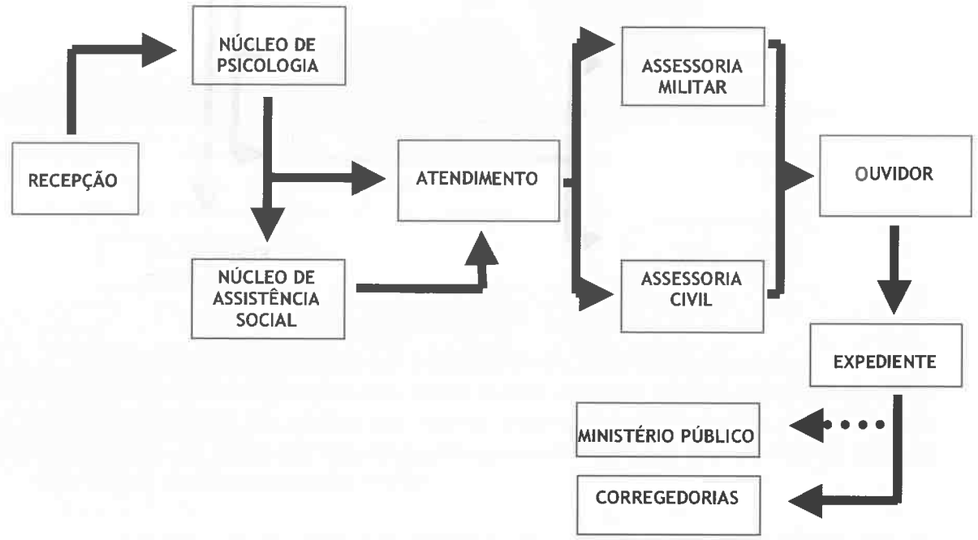
- Verificar a pertinência da denúncia ou reclamação e propor as medidas necessárias para o saneamento da irregularidade, ilegalidade ou arbitrariedade comprovada;

- Acompanhar a tramitação e a análise das demandas recebidas e transmitir as soluções dadas ao interessado ou a seu representante legal.

Composição da Ouvidoria de Polícia

- Ouvidor da Polícia;
- Chefia de Gabinete;
- Assessoria Militar;
- Assessoria Civil;
- Núcleo Jurídico;
- Núcleo de Comunicação;
- Núcleo de Assistência Social;
- Núcleo de Psicologia;
- Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão;
- Expediente Geral;
- Setor de Atendimento;
- Centro de Documentação, Informação e Monitoramento (CDIM).

Fluxo de Trabalho - Entrada

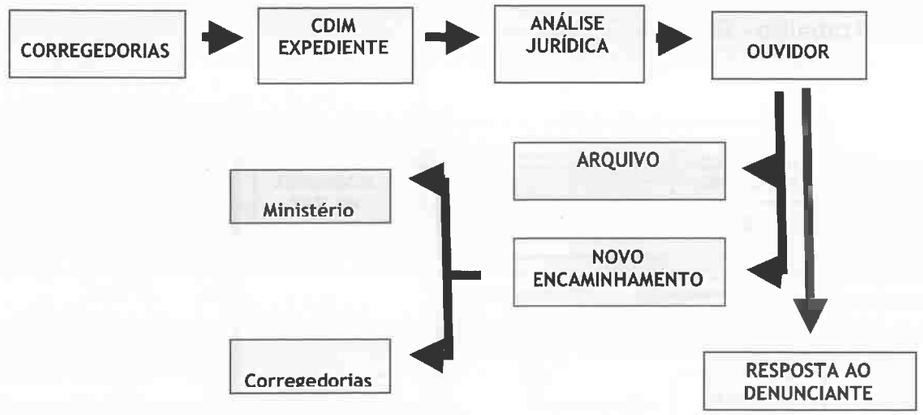


Como a Ouvidoria de Polícia não possui como atribuição a realização de investigação, ela encaminha as denúncias recebidas para outras instituições. A maioria é encaminhada primeiramente aos órgãos corregedores, mas existem casos em que a gravidade da denúncia exige outros encaminhamentos. Desta forma, a Ouvidoria pode encaminhar ao mesmo tempo um determinado caso às Corregedorias e ao Ministério Público, para conhecimento e providências necessárias.

A Ouvidoria recebe cópia dos procedimentos investigatórios realizados, que passam pela análise e parecer jurídico. Se os procedimentos realizados são considerados satisfatórios, o denunciante recebe a resposta de seu caso e este é encaminhado ao arquivo.

Se houver alguma dúvida relativa ao apuratório são solicitadas informações às Corregedorias. Por outro lado, se a partir do resultado do procedimento encontram-se elementos que configuram crime, o caso é enviado para apreciação do Ministério Público. Abaixo se encontra o Fluxo de Resposta das Denúncias.

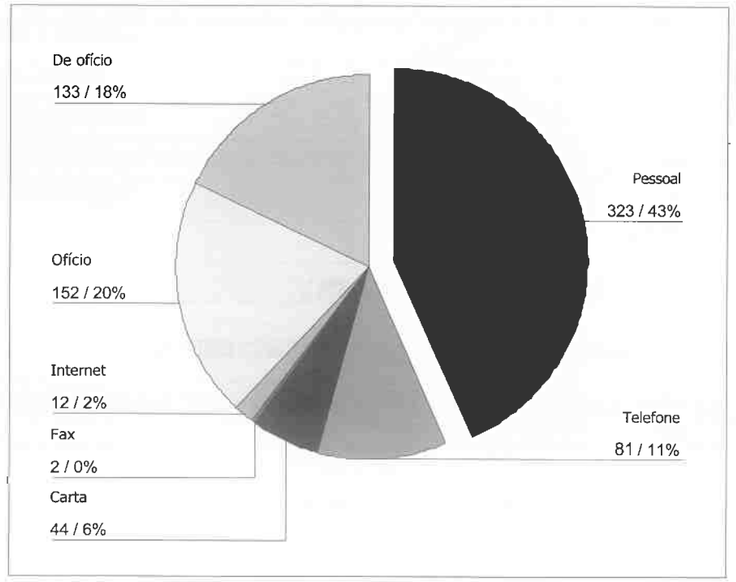
Fluxo de Trabalho - Resposta



6.2 - ESTATÍSTICAS DA OUVIDORIA DE POLÍCIA – ANO 2004

A Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais registrou no ano de 2004 um total de 747 denúncias. Em comparação ao ano de 2003, em que foram acolhidas 673 denúncias, houve um aumento de 12% no total de denúncias.

Distribuição das denúncias realizadas em 2004 de acordo com as formas de contato com a Ouvidoria



As denúncias podem ser realizadas de diferentes maneiras, dentre as quais destacam-se as que são feitas pessoalmente (43%), aquelas que são enviadas através de ofícios por outras instituições (20%) e as denominadas "de ofício", ou seja, as que chegam ao conhecimento da Ouvidoria através dos meios de comunicação (18%).

A forma de contato dos denunciantes da Ouvidoria de Minas Gerais tem uma característica diferente das Ouvidorias do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde o percentual das denúncias realizadas pessoalmente não chega a 10% do total. A inauguração do Disque-Corrupção realizada no dia 01 de março de 2005, tende a alterar este padrão, aumentando a proporção de denúncias realizadas por telefone.

Região dos Fatos

A Ouvidoria de Polícia recebe denúncias de todo o Estado de Minas Gerais. No ano de 2004, 32,7% das denúncias foram de casos ocorridos no interior, 17,7% na região metropolitana e 49,6% em Belo Horizonte, o que mostra a concentração das denúncias em torno da capital. Como a maior parte das denúncias é realizada pessoalmente, os fatos ocorridos na própria capital ou na região metropolitana têm maior possibilidade de chegar ao conhecimento da Ouvidoria, pela maior facilidade de acesso. Esta situação pode se alterar com a implantação dos nove núcleos da Ouvidoria, em diversos pólos do Estado, e do Disque-Corrupção, através do Projeto de Fortalecimento da Ouvidoria.

Perfil das vítimas

- Homens (72,8%);
- Solteiros (53,9%);
- Renda de até cinco salários mínimos (87,8%);
- Nível de escolaridade até o primeiro grau completo (50,1%);
- Em relação à raça/cor, os pardos surgem com 41,6%, brancos com 35,1% e negros com 23,3%.

Natureza das denúncias

Natureza da denúncia	2003		2004	
	N	%	N	%
Abuso de autoridade - Agressão	283	42,1	246	32,9
Abuso de autoridade - Prisão	97	14,4	84	11,2
Abuso de autoridade - Outros	206	30,6	147	19,7
Ameaça	202	30,0	209	28,0
Concussão / Extorsão	29	4,3	19	2,5
Corrupção passiva	14	2,1	39	5,2
Constrangimento ilegal	41	6,1	51	6,8
Constrangimento ilegal e/ou abuso de autoridade	28	4,2	62	8,3
Enriquecimento ilícito	10	1,5	16	2,1
Estelionato	3	0,4	5	0,7
Falta de policiamento	3	0,4	10	1,3
Lesão corporal	164	24,4	161	21,6
Homicídio	30	4,5	45	6,0
Infração disciplinar	325	48,3	192	25,7
Má qualidade do atendimento	85	12,6	95	12,7
Negligência	62	9,2	59	7,9
Peculato	11	1,6	7	0,9
Prevaricação	62	9,2	34	4,6
Tentativa de homicídio	14	2,1	10	1,3
Tortura	43	6,4	56	7,5
Discriminação	7	1,0	8	1,1
Tráfico de drogas	7	1,0	11	1,5
Violência arbitrária	0	0,0	8	1,1
Abuso de poder	0	0,0	34	4,6
Desaparecimento forçado	0	0,0	3	0,4
Outros	113	16,8	111	14,9
Total	**1.839**	**273,3**	**1.722**	**230,5**

Agentes denunciados

Corporação	Denunciados	Efetivo	Denunciados / 1.000 Agentes
Polícia Militar	1.066	37.890	28,1
Polícia Civil	440	8.983	49,0
Corpo de Bombeiros Militar	9	4.211	2,1
Total	**1.515**	**51.084**	**29,7**

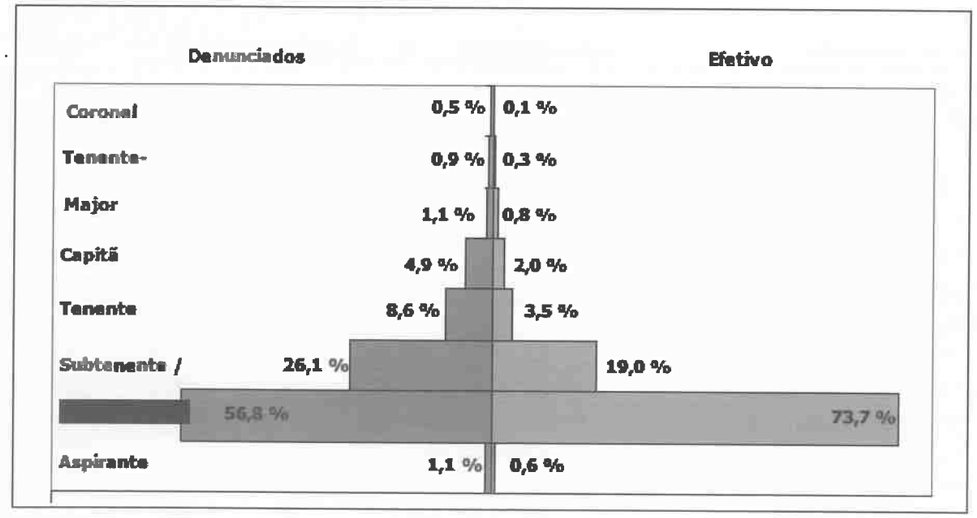
Polícia Militar - denunciados

Distribuição dos denunciados no ano de 2004 em comparação com o efetivo[28] de posto/patente

Patente	Denunciados	%	Efetivo	%
Coronel	3	0,5	25	0,1
Tenente-Coronel	5	0,9	112	0,3
Major	6	1,1	302	0,8
Capitão	28	5,0	765	2,0
Tenente	48	8,6	1.325	3,5
Sub-tenente / Sargento	145	26,0	7.183	19,0
Cabo / Soldado *	316	56,7	27.938	73,7
Aspirante	6	1,1	240	0,6
Total	**557**	**100,0**	**37.890**	**100,0**

[28] Fonte: Assessoria Militar da Ouvidoria de Polícia

Gráfico da distribuição dos denunciados no ano de 2004 em comparação com o efetivo de posto/patente



Tanto a tabela quanto a figura acima, demonstram que há uma sobre-representação dos oficiais, subtenentes e sargentos, o que significa que estes são proporcionalmente mais denunciados. Embora, o maior percentual de denunciados se encontre entre Cabos e Soldados, com 56,8%, este não corresponde, em termos relativos, ao percentual do efetivo, havendo uma sub-representação dos mesmos.

Supõe-se que, estando em níveis hierárquicos superiores, os policiais sejam mais comprometidos com as normas que regem o trabalho policial, com os direitos civis e com os direitos humanos, no entanto, a proporção de oficiais denunciados, em comparação com o efetivo, é superior à proporção de policiais de ponta.

Denunciados e denúncias realizadas no ano de 2004 para os batalhões mais denunciados da capital, região metropolitana e interior

Departamento	Denunciados	%	Denúncias	%
Capital				
22º BPM - Belo Horizonte	79	*24,3*	32	*21,3*
13º BPM - Belo Horizonte	55	*16,9*	29	*19,3*
1º BPM - Belo Horizonte	51	*15,7*	20	*13,3*
16º BPM - Belo Horizonte	34	*10,5*	18	*12,0*
5º BPM - Belo Horizonte	33	*10,2*	13	*8,7*
Subtotal	252	*77,5*	112	*74,7*
Região metropolitana				
18º BPM - Contagem	45	*38,5*	22	*37,9*
6ª CIA Ind - Vespasiano	25	*21,4*	9	*15,5*
33º BPM - Betim	21	*17,9*	11	*19,0*
2ª CIA Ind - Ribeirão das Neves	10	*8,5*	7	*12,1*
7º CRPM - RMBH	6	*5,1*	3	*5,2*
Subtotal	107	*91,5*	52	*89,7*
Interior				
19º BPM - Teófilo Otoni	29	*15,7*	16	*16,8*
10º BPM - Montes Claros	17	*9,2*	7	*7,4*
15º BPM - Patos de Minas	14	*7,6*	5	*5,3*
31º BPM - Conselheiro Lafaiete	13	*7,0*	7	*7,4*
26º BPM - Itabira	10	*5,4*	6	*6,3*
Subtotal	83	*44,9*	41	*43,2*

A análise da tabela acima, permite constatar que há uma concentração de denúncias em um número relativamente pequeno de Batalhões e Companhias Independentes e que esta tendência prevalece sobretudo para a Capital e Região Metropolitana.

Na Capital, os cinco Batalhões mais denunciados são responsáveis por 74,7% do total de denúncias realizadas, destacando-se o 22º BPM, com 21,3% das denúncias.

Na Região Metropolitana essa situação se acentua ainda mais, com dois Batalhões e três Companhias Independentes respondendo por 89,7% das denúncias. O 18º BPM – Contagem, destaca-se com 37,9% das denúncias.

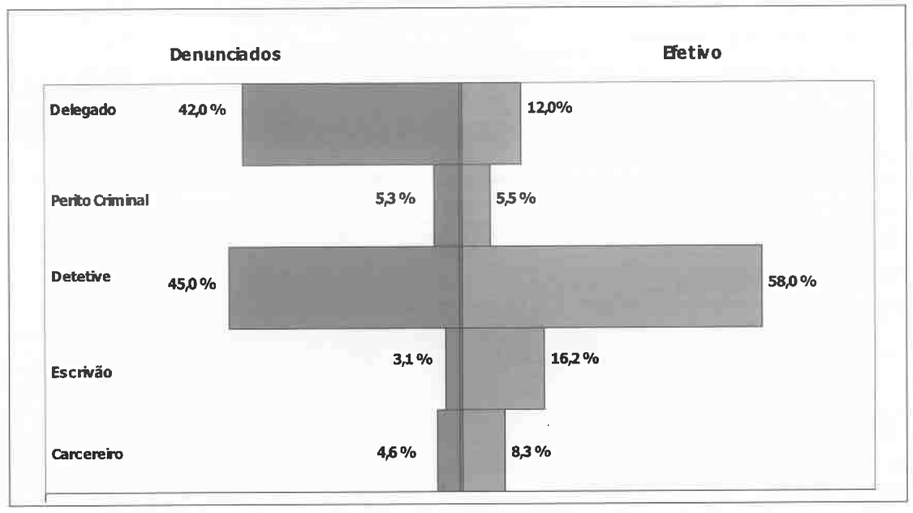
No interior, apesar de estarem menos concentradas, há uma representatividade significativa (43,2%) em cinco Batalhões, podendo-se ressaltar o 19º BPM – Teófilo Otoni com 16,8% das denúncias.

Polícia Civil - denunciados

Distribuição dos denunciados no ano de 2004 em comparação com o efetivo[29] de cada carreira

Carreira	Denunciados	%	Efetivo	%
Delegado de Polícia	110	42,0	1.019	12,0
Perito Criminal	14	5,3	468	5,5
Detetive	118	45,0	4.943	58,0
Escrivão	8	3,1	1.380	16,2
Carcereiro	12	4,6	713	8,3
Total	**262**	**100,0**	**8.523**	**100,0**

Gráfico da distribuição dos denunciados no ano de 2004 em comparação com o efetivo de cada carreira



A tabela e a figura acima, demonstram que há uma sobre-representação em relação ao cargo de Delegado, o que significa que este é proporcionalmente mais denunciado. Pode-se ainda ressaltar que a diferença percentual é pequena entre os denunciados Detetives (45,0%) e Delegados (42,0%), embora a diferença no efetivo seja bastante significativa, 58,0% e 12,0%, respectivamente.

[29] Fonte: Anuário de Estatística Criminal de 2.003 – Instituto de Criminologia da Polícia Civil

Denunciados e denúncias realizadas em 2004 para as delegacias mais denunciadas da capital, região metropolitana e interior

Departamento	Denunciados	%	Denúncias	%
Capital				
DEOESP - Dep. Estadual de Operações Especiais	24	*19,2*	3	*4,2*
DI - Divisão de Crimes contra o Patrimônio	23	*18,4*	10	*14,1*
Seccional 01ª - Centro	10	*8,0*	6	*8,5*
DI - Departamento de Investigações	9	*7,2*	8	*11,3*
DETRAN - Dep. de Trânsito de Minas Gerais	7	*5,6*	7	*9,9*
Subtotal	73	58,4	34	*47,9*
Região metropolitana				
Seccional 08ª - Betim	13	*28,9*	8	*26,7*
Seccional 06ª - Contagem	9	*20,0*	6	*20,0*
Seccional 36ª - Barreiro	9	*20,0*	4	*13,3*
Seccional 10ª - Ribeirão das Neves	4	*8,9*	4	*13,3*
Seccional 11ª - Santa Luzia	4	*8,9*	3	*10,0*
Subtotal	39	*86,7*	25	*83,3*
Interior				
05ª DRSP - Governador Valadares	25	*21,7*	11	*15,7*
49ª DRSP - Itabira	8	*7,0*	4	*5,7*
29ª DRSP - Sete Lagoas	7	*6,1*	4	*5,7*
08ª DRSP - Montes Claros	7	*6,1*	6	*8,6*
12ª DRSP - Ponte Nova	6	*5,2*	2	*2,9*
Subtotal	53	*46,1*	27	*38,6*

A Região Metropolitana é a que concentra o maior número de denúncias em um menor número de delegacias, 83,3% das denúncias referem-se a apenas cinco delegacias, dentre as quais destaca-se a 8ª Delegacia Seccional – Betim, com 26,7% das denúncias registradas pela Ouvidoria.

No interior, a 5ª Delegacia Regional de Segurança Pública – Governador Valadares, destaca-se com 15,7% das denúncias.

Comparando as denúncias realizadas na Região Metropolitana, tanto para a Polícia Civil quanto para a Polícia Militar, vemos que as cidades de Contagem, Ribeirão das Neves e Betim encontram-se entre aquelas que receberam maior número de denúncias

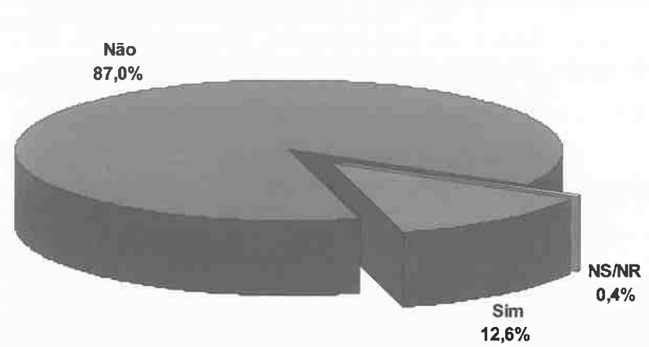
6.3 - ESTUDOS E PESQUISAS

6.3.1 - O QUE A POPULAÇÃO PENSA DA OUVIDORIA

Em 2004, foi realizada uma pesquisa em Belo Horizonte e região metropolitana, visando verificar o conhecimento que a população tem da Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais e avaliar o conceito desse órgão junto a esse público. Também foi analisado qual deve ser o papel da Ouvidoria de Polícia para essas pessoas, além de avaliar as imagens das Polícias Militar e Civil, entre outras informações pertinentes ao objetivo do trabalho.

Esta foi uma pesquisa quantitativa conjugada com qualitativa, utilizando-se de questionário estruturado com questões abertas e fechadas. No período de 16 a 18 de junho de 2004 foram realizadas 851 (oitocentas e cinqüenta e uma) entrevistas, tendo uma margem de erro máxima de 3,43% e o intervalo de confiança de 95%.

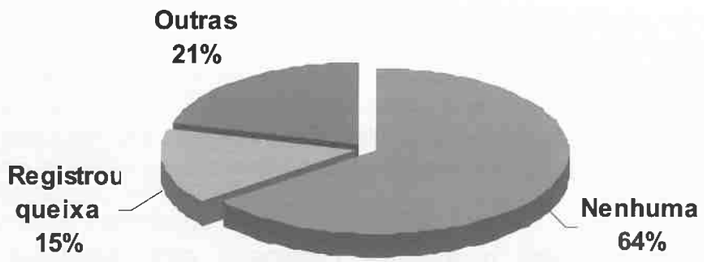
Já foi vítima de violência, corrupção ou abuso de autoridade policial?



Os entrevistados foram questionados sobre terem sido vítimas de alguma situação de violência, corrupção ou abuso de autoridade policial, sendo que 12,6% destes responderam positivamente.

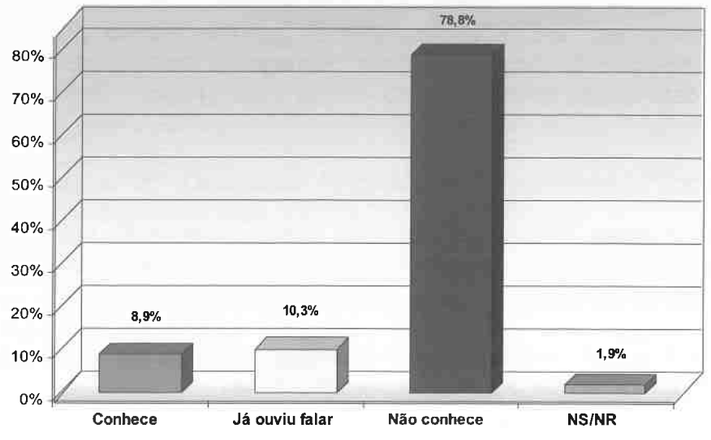
A figura a seguir mostra as providências tomadas por estes que afirmaram ter sido vítimas de desvio de conduta policial.

Providência tomada:



Pode-se perceber que somente 15% afirmam ter registrado queixa sobre o fato. O baixo número de queixas formuladas deve-se ao desconhecimento dos mecanismos de controle e fiscalização das atividades policiais pela população, pois dentre os pesquisados, somente 8,9% da amostra afirmou conhecer estes órgãos e 78,8% disse não ter conhecimento dos mesmos.

Conhecimento dos órgãos de fiscalização das polícias:



Pediu-se aos entrevistados que sugerissem ações ou estratégias para fortalecer a Ouvidoria de Polícia enquanto instituição de controle externo da atividade policial. O quadro a seguir traz as sugestões mais comuns.

Sugestões para o fortalecimento da Ouvidoria de Polícia:

Maior divulgação do órgão	76	8,9%
Maior rigor em investigação / fiscalização	70	8,2%
Selecionar melhor e treinar os policiais	38	4,7%
Punir os policiais que cometem delitos	35	4,1%

Percebe-se que dentre estas sugestões, a maioria ultrapassa os limites das atribuições da Ouvidoria, tais como a realização de investigação, seleção e punição dos policiais.

6.3.2 - AVALIANDO A OUVIDORIA DE POLÍCIA DE MINAS GERAIS: A VISÃO DOS DENUNCIANTES

Esta pesquisa tem como objetivo estudar a imagem e a avaliação que as pessoas que apresentaram denúncias perante a Ouvidoria, possuem deste órgão.

Ela foi realizada por telefone com um total de 314 denunciantes. O estudo contemplou todas as denúncias recebidas pela Ouvidoria no período de janeiro de 2001 até setembro de 2003.

Pesquisas anteriores com denunciantes de órgãos de controle externo das polícias do Rio de Janeiro e de São Paulo serviram como base de comparação com o atual estudo.

Como de todo órgão que recebe denúncias, espera-se da Ouvidoria tanto um efeito específico quanto um efeito sistêmico. O efeito específico sobre os casos denunciados consiste no encaminhamento para que eles sejam investigados e os responsáveis punidos, bem como a formulação de propostas concretas para que não se repitam. O efeito sistêmico radica na mobilização da sociedade e das autoridades em relação ao tema, o estímulo às pessoas para denunciarem e o impacto dissuasório sobre potenciais infratores futuros provocado pela existência de um órgão vigilante.

O efeito sistêmico depende também de fatores como a divulgação do trabalho da Ouvidoria e sua capacidade de articulação política e mobilização social, mas não resta dúvida de que um dos pilares desse processo deve ser a capacidade da instituição de resolver favoravelmente as denúncias que recebe. Nesse sentido, a visão dos denunciantes é um componente essencial de qualquer avaliação que se pretenda fazer do trabalho de uma Ouvidoria.

O perfil da Ouvidoria é, sobretudo, o de uma instituição que serve como lugar de denúncia, que é encaminhada posteriormente às autoridades encarregadas de investigá-la. Assim, tratar-se-ia fundamentalmente de uma organização que "ouve". Todavia, uma parte dos entrevistados oferece respostas genéricas, como a "resolução" de casos ou o "controle" das polícias, que não permitem ir muito além na interpretação das suas opiniões. Algumas pessoas (12,5% do total) reclamam explicitamente das limitações da função da Ouvidoria, que consideram uma instituição ineficaz ou, nas suas próprias palavras, "meramente formal". A tabela abaixo mostra a opinião que os denunciantes têm sobre o que é ou o que faz a Ouvidoria.

O que é exatamente a Ouvidoria?

	Freq.	% sobre o total de respostas	% sobre o total de entrevistados
Recebe denúncias / Ouve	101	27,4	30,6
Resolve os casos / Ajuda (benefícios genéricos)	60	16,3	18,2
Instância meramente formal / não resolve	46	12,5	13,9
Órgão que investiga / apura as denúncias	25	6,8	7,6
Órgão que pune os policiais	20	5,4	6,1
Órgão que controla / fiscaliza as polícias	17	4,6	5,2
Encaminha os casos	16	4,3	4,8
Órgão que corrige os policiais	15	4,1	4,5
Órgão de proteção dos denunciantes	5	1,4	1,5
Órgão neutro / independente	5	1,4	1,5
Outros	26	7	7,9
Não sabe / Não respondeu	33	8,9	10
Total respostas	**369**	**100**	**111,8**

Questionados sobre se no momento da denúncia sentiram medo ou preocupação, a maioria expressa ao menos algum tipo de preocupação.

Quando denunciou, sentiu medo ou preocupação?

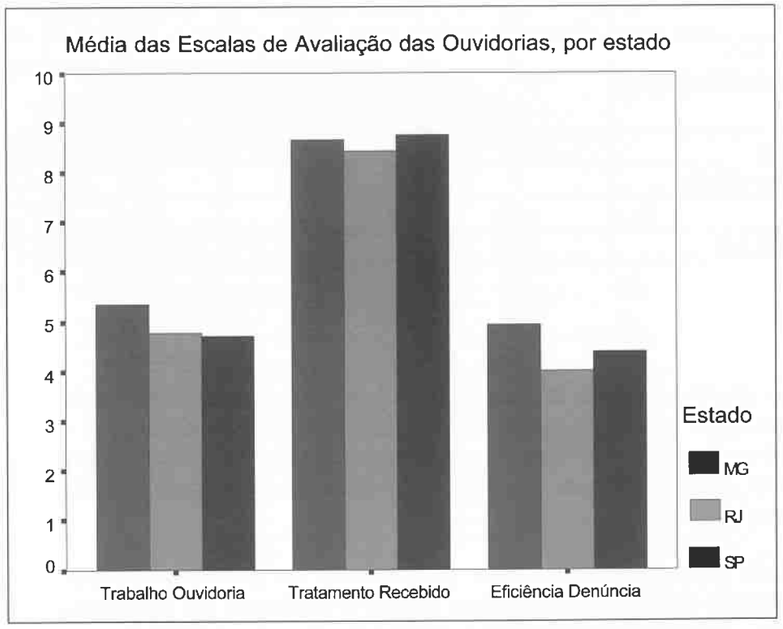
	Freqüência	%
Não tive nenhum medo ou preocupação	131	39,7
Tive um pouco de medo ou preocupação	103	31,2
Tive muito medo ou preocupação	93	28,2
Não sabe/Não respondeu	3	0,9
Total	**330**	**100,0**

Com relação à satisfação com o resultado da denúncia, em função sobretudo do desconhecimento da solução dada ao caso e da demora para a conclusão do mesmo, não é surpreendente que apenas 20% se declarem satisfeitos com o resultado da denúncia, enquanto que a maioria, 54%, manifesta sua insatisfação. Todavia, o número de pessoas que se disse "muito insatisfeito" é maior do que os simplesmente "insatisfeitos", mas o número de "muito satisfeitos" é claramente menor do que os "satisfeitos" sem mais. As cifras são parecidas no Rio e em São Paulo: 25% de satisfeitos e 53% de insatisfeitos

Satisfação com o resultado da denúncia:

	Freqüência	%
Muito satisfeito	14	4,2
Satisfeito	53	16,1
Mais ou menos satisfeito	58	17,6
Insatisfeito	78	23,6
Muito insatisfeito	101	30,6
Não sabe / não respondeu	26	7,9
Total	**330**	**100,0**

Avaliação comparativa das Ouvidorias (MG, SP e RJ):



As principais sugestões que os entrevistados oferecem para melhorar o funcionamento da Ouvidoria giram em torno, sobretudo, da eficiência na investigação e da rapidez. Um outro eixo diz respeito a um melhor acompanhamento e proteção dos denunciantes. O fortalecimento e o maior grau de independência das Ouvidorias constituem um ponto adicional. De novo, o sucesso das investigações representa um elemento chave na avaliação da Ouvidoria, mesmo que ela não possua competências diretas de investigação.

Sugestões para o melhor funcionamento da Ouvidoria:

	Freq.	% sobre o total de respostas	% sobre o total de entrevistados
Solucionar casos / eficiência	67	19,4	24,2
Mais rapidez	43	12,5	15,5
Informar denunciante	33	9,6	11,9
Mais rigor com policiais	31	9	11,2
Ouvidoria com mais poder e autonomia	25	7,2	9
Satisfeito	25	7,2	9
Apurar os fatos	21	6,1	7,6
Acompanhar denunciantes	15	4,3	5,4
Funcionários mais capacitados	12	3,5	4,3
Divulgação	10	2,9	3,6
Proteger denunciante	8	2,3	2,9
Isenção no acompanhamento das denúncias	8	2,3	2,9
Capacitar policiais	5	1,4	1,8
Acabar com a Ouvidoria	2	0,6	0,7
Outros	40	11,6	14,4
TOTAL RESPOSTAS	345	100	124,5

Conclusões:

- É preciso divulgar melhor a função da Ouvidoria e as limitações de suas atribuições para não gerar falsas expectativas e para diminuir a frustração provocada nos denunciantes em vista da sua incapacidade de produzir resultados que, na verdade, estão em boa parte fora do seu alcance;

- A Ouvidoria será sempre avaliada, pelo menos em parte, em função dos resultados finais das denúncias. Isto é, a avaliação da instituição dependerá, fatalmente, do grau em que as denúncias sejam esclarecidas e os policiais punidos, mesmo que isso não dependa exclusiva nem fundamentalmente da própria Ouvidoria;

- É necessário melhorar a comunicação com o denunciante para lhe informar do andamento do caso e da sua solução final. Isto aumentará a satisfação do denunciante e melhorará a avaliação institucional, diminuindo a sensação de que a denúncia foi em vão.

6.3.3 – LETALIDADE DAS INTERVENÇÕES POLICIAIS EM MINAS GERAIS

Esta pesquisa, realizada pelo Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, tem como objetivos conhecer as situações onde ocorre abuso no uso da força policial e compreender de que forma a própria polícia tem sido alvo de situações violentas. A partir do conhecimento e caracterização destas situações, também é objetivo desta pesquisa fomentar políticas públicas para a diminuição da vitimização tanto de civis como de policiais.

Num primeiro momento, realizamos o levantamento dos dados relativos à vitimização, tanto de policiais quanto de civis, por arma de fogo. O período definido para a coleta de dados foram os anos de 2002 e 2003. Através deste levantamento foi possível perceber a letalidade ou o uso excessivo da força utilizada pela polícia, bem como conhecer em que momentos os próprios policiais se tornam vítimas, sendo feridos ou mortos, no cumprimento de suas atividades ou nos momentos de folga.

Comparando-se os anos de 2002 e 2003 verifica-se um aumento no número de feridos e mortos tanto para policiais, quanto para civis, como se pode verificar na tabela a seguir.

Vitimização por arma de fogo:

	2002	2003	Total
Envolvidos			
Policiais Militares	374	479	853
Policiais Civis	6	48	54
Opositores	336	554	890
Feridos			
Policiais Militares	52	49	101
Policiais Civis	1	9	10
Opositores	121	149	270
Mortos			
Policiais Militares	12	22	34
Policiais Civis	2	12	14
Opositores	55	96	151

Para se analisar a questão da letalidade da ação policial, ou seja, observar se há um uso excessivo da força, o indicador mais adequado é a comparação entre o número de mortos e o número de feridos. Nas situações onde ocorrem confrontos armados é esperado que o número de feridos seja maior que o número de mortos. Se o número de feridos é mais alto que o de mortos, isto significa que ou os combatentes estão atirando a esmo, ou estes se encontram bem treinados e disparam intencionalmente apenas para ferir. Por outro lado, se o número de mortos é maior que o de feridos, isto constitui um indicador de uso excessivo da força letal.

O índice de letalidade corresponde à divisão entre o número de mortos e o número de feridos resultantes de um conjunto de confrontos. Quando o valor do índice é igual a 1, o número de feridos e de mortos é o mesmo. Valores inferiores a 1, indicam disparos sem objetivos específicos, ou que houve treinamento e os disparos tem a intenção de ferir. Valores superiores a 1 apontam para um uso excessivo da força.

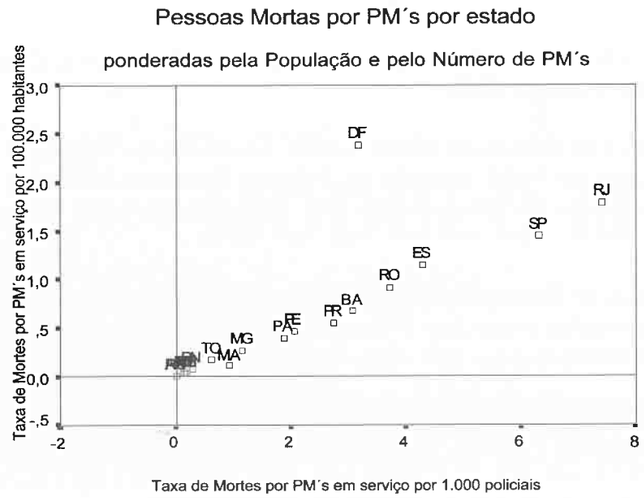
Quando se observa o índice de letalidade das ações policiais em Minas Gerais, percebe-se um crescimento significativo entre os anos de 2002 e 2003. Em 2002, o índice é de 0,45 e em 2003 de 0,64.

Em 54 (11%) ocorrências houve disparos policiais acidentais, estando boa parte deles relacionados a policiais que se ferem ou ferem seus colegas de trabalho ao manusear armas de fogo.

Índice de letalidade da ação policial:

Ano	Opositores		Índice de letalidade
	Mortos	Feridos	
2002	55	121	0,45
2003	96	149	0,64

Pessoas mortas por policiais militares por estado:



Recomendações e conclusões:

- Necessidade de um sistema de vigilância da vitimização de policiais e de civis em confronto;
- Aprofundamento das investigações;
- Melhoria das informações;
- Notificação obrigatória (incluindo BO) à Ouvidoria;
- Treinamento para uso restritivo da arma (tiro defensivo);
- Treinamento para o manuseio da arma;
- Apoio aos policiais envolvidos em situações de risco.

Como resultado desta pesquisa podemos apontar a Resolução 01/2004, do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social, em que a Ouvidoria de Polícia de MG tem assento, que estabelece a obrigatoriedade de fornecimento de dados advindos de registro sobre homicídios e lesões, envolvendo policiais, à Ouvidoria de Polícia.

BIBLIOGRAFIA

- MUSUMECI, Leonardo; CANO, Ignácio e LEMGRUBER, Julita. Quem vigia os vigias? Record. 2003.

- Brasil. Governo do Estado de Minas Gerais. Ouvidoria de Polícia. A Ouvidoria Agora Vai Falar. Seleção de Textos e Relatório 2003 da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais. BH: Gráfica Editora Del Rey, 2004.

- Brasil. Governo do Estado de Minas Gerais. A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais mostra o que faz: 1º Seminário Internacional. Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais. BH: Artes Gráfica Formato, 2004.

- Portugal. Inspecção-Geral da Administração Interna. Uso de Armas de Fogo pelos Agentes Policiais. Seminário Internacional. Queluz, 2003.

- Site da Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais: www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br

MÓDULO III

Introdução ao Policiamento Comunitário e Análise dos Indicadores de Segurança Pública

- Parte II - Policiamento Comunitário e Gestão da Informação em Segurança Pública

Realização:
Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
CRISP

I - Comunidade e Polícia – uma parceria necessária.

O surgimento da polícia

- O papel da polícia nas sociedades modernas tinha um componente político importante de controle de multidões;
- A polícia tinha a função de proteção de governos, governantes e da elite dirigente;
- No Brasil, confundiu-se muitas vezes esta atividade com a de "capitães do mato";

Uma perspectiva histórica para a função da polícia

- Profissionalização e separação da comunidade
- Impacto do uso de tecnologias
  - automóveis substituindo os policiais de quarteirão
  - patrulhamento e 190

Quadro geral dessa perspectiva

- Ineficácia das práticas de policiamento
- Distanciamento entre polícia e o seu público
- Aumento das taxas de criminalidade

Raízes do policiamento comunitário

- Problemas com as formas tradicionais (reativo)
- A importância da parceria com a comunidade
- A necessidade de solução de problemas

Isto funciona?

- Estudos mostram que diversas estratégias de envolvimento comunitário com a polícia têm dado resultado
  - Grupos comunitários de vigilância
  - Transferindo informações dos cidadãos para a polícia
  Encontros comunitários
  Contatos porta a porta
  - Transferindo informações da polícia para os cidadãos
  - Jornais
- Estratégia de legitimização do trabalho policial
  - Quanto maior a legitimidade policial percebida pela população, mais ela tenderá a obedecer às leis.
  - Esta legitimidade é medida na forma em que os cidadãos foram tratados anteriormente pela polícia.
- Policiamento orientado para problemas
  - Foco específico em problemas, e não em incidentes
  - Tratar dos fatores de risco
  - Locais, dias, horários e alvos "quentes"

Definindo uma parceria comunitária

- O que é comunidade?
  - Limite geográfico; grupo étnico ou cultural; status socioeconômico; interesses compartilhados (p.e., negócios, escolas)
- Organizações locais
  - Lideranças
- Recursos comunitários
  - Igrejas, escolas, associações de bairro, etc.
- Contato com a comunidade
  - Contatos devem ser significativos e fazem parte de um processo
- Comunicação
  - Manter canais sinceros de comunicação
- Confiança
  As pessoas devem acreditar nos objetivos das polícias
- Troca de informações.

Mudanças na estrutura e administração das polícias

- Prevenção e controle da criminalidade continuam a ser prioridade da atividade policial, mas isto se fará com novos métodos
- Descentralização das atividades policiais
- Estilo flexível de gerenciamento das polícias
- Compartilhar informações

Processo de solução de Problema – IARA

a) Identificação

1- Selecionar e definir problema
   O que é um problema?
   - Dois ou mais incidentes;
   - Similares quanto à natureza (tipo);
   - Capazes de causarem prejuízo e;
   - Sobre o qual o público espera que a polícia faça alguma coisa
   - Problemas podem ser subjetivos (medo), ou concretos (crimes). Ambos merecem igual atenção.

2- Priorizar problemas
   Racionalização para priorizar problemas
   - Mais fácil Mais difícil
   - Mais rápido Mais demorado

3- Onde o problema ocorre?

b) Análise

1- Determinar a sequência de eventos
2- Formular um objetivo geral
3- Quais as condições ou eventos que antecedem o problema?
4- Quais as condições ou eventos que acompanham o problema?
5- Quais as consequências do problema?
6- Quais os prejuízos?

7- Desenvolver hipóteses preliminares – Quais as conclusões sobre porque o problema ocorre.
8- Formular objetivo geral
9- Identificar fontes de recursos que podem contribuir na solução de problema.

c) Resposta
1- "Tempestade cerebral" de intervenções possíveis
2- Considerar as possibilidades e escolher entre as alternativas
3- Quem será responsável pelo que?
4- Realisticamente implementando o plano, quais são os problemas mais prováveis de acontecer?
5- Qual será o plano B, caso o plano A não funcione?

d) Avaliação
1- O plano foi implantado por completo?
2- O objetivo foi alcançado?
3- O que provavelmente acontece se o plano for retirado?
4- Identificar novas estratégias para aumentar a eficácia do plano.

II - Comunidade e Polícia – uma parceria necessária

Surgimento da Polícia

A primeira questão a ser respondida antes de discutirmos polícia comunitária é saber qual é a função da polícia nas sociedades modernas. Qual é o papel da polícia e o que os cidadãos esperam que a polícia faça? Segundo Ergon Bittner, a polícia existe para agir sobre "alguma coisa que não devia está acontecendo e sobre a qual alguém tem que fazer alguma coisa agora e bem." Polícia não está associada diretamente ao controle do crime ou a um conceito de ordem pública, mas a "alguma coisa", que pode ser entendida como uma ação, uma situação, um comportamento que emerge no contexto das relações sociais e é percebida como uma ameaça a segurança da vida cotidiana em sociedade. O conceito polícia resulta de um processo histórico de construção das relações entre polícia e cidadãos.

Kelling e Moore entendem a história do policiamento a partir de sua divisão em três etapas distintas: o período da política, onde havia intervenção dos interesses políticos de grupo sobre as atividades de segurança, o policiamento profissional, que procura afastar as influências políticas sobre as atividades de polícia, mas que representou, exatamente por isso, um grande afastamento entre a polícia e as comunidades, e o policiamento que procura a resolução de problemas com a comunidade, ou policiamento comunitário, tema central deste curso.

No Brasil, a polícia surgiu com a função de proteção de governos, governantes e elite dirigente. Ela confundiu-se, muitas vezes com a atividade de "capitães do mato". Atualmente, em quase todos os estados do país, busca-se a implantação do policiamento comunitário.

Polícia nas sociedades modernas

No século 20 predomina a profissionalização e a separação da polícia com a comunidade. Intensifica o impacto do uso de tecnologias, automóveis substituindo os policiais de quarteirão; patrulhamento e 190. Estabelece a idéia do "nós e eles".

No início dos anos 80, a idéia de polícia comunitária é pela primeira vez amplamente disseminada na América, mais amplamente nos Estados Unidos, Canadá e também em algumas cidades no Brasil.

A polícia comunitária faz parte de uma série de mudanças que ocorrem no setor empresarial, como por exemplo, a ênfase na descentralização do processo de tomada de decisão e em estratégias de solução de problemas orientadas para satisfação dos consumidores; o maior interesse pela qualidade de vida; e o ressurgimento e a incorporação na agenda das empresas de temas como discriminação racial e crença na capacidade das comunidades em solucionar problemas de ordem social (Roseunbaum, 1994).

No Brasil, desde a constituição de 1988, que confere suporte jurídico para o envolvimento das comunidades na produção de segurança, ao estabelecer o princípio segundo o qual a segurança é responsabilidade de todos (artigo 144), iniciativas em torno da participação da sociedade no trabalho preventivo foram surgindo. Ao contrário dos EUA, a idéia de polícia comunitária é introduzida de forma mais tímida. Em 1983, o Coronel Cerqueira, ex-comandante da policia Militar do Rio de Janeiro, é considerado o pioneiro na introdução da polícia comunitária no Brasil. A partir de então, a polícia comunitária é implementada pelas polícias militares de outros estados no Brasil, como São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, entre outros. Entretanto não há um modelo padrão de como se implementar a polícia comunitária. Respeitando a autonomia das polícias em cada estado, a polícia comunitária é adaptada de acordo com a liderança organizacional, o arranjo das lideranças políticas no poder e a demanda pública.

O que é polícia comunitária?

Polícia comunitária é uma filosofia de polícia essencialmente proativa, que introduz uma nova maneira de pensar e executar o trabalho policial. De acordo com esse novo conceito, a polícia tem como **missão** fornecer um policiamento direcionado para prevenção e controle do crime, através do atendimento de demandas das comunidades e garantia da qualidade de vida das mesmas. A idéia básica é que a polícia sozinha não previne o crime.

O principal **objetivo** da polícia comunitária é estimular a confiança mútua entre polícia e cidadãos, através de profundas mudanças na forma como policiais produzem segurança, produto final da atividade, e relacionam com o público. Neste sentido, a polícia comunitária tem como **valores** fundamentais a parceria e cooperação na produção de segurança pública.

Os dez mandamentos da polícia comunitária:

Os dez mandamentos da polícia comunitária foram escritos por Trajanowicz e Bucqueroux e adotados pela polícia de Nova York. Nesses mandamentos incluem as seguintes regras:

1. Prioridade da atuação preventiva da polícia ostensiva como atenuante de seu emprego repressivo;
2. Presença mais permanente do policial junto a uma determinada localidade;
3. Preferência pelo emprego do policiamento no processo a pé, mais próximo e em contato mais estreito com as pessoas;
4. Resposta ao maior número de acionamentos tendentes à sua totalidade;
5. Agilidade nas respostas às necessidades de proteção e socorro da comunidade;
6. Visão sistêmica da defesa social e da segurança pública e gestão compartilhada das políticas públicas;
7. Parceria e cooperação entre a polícia e a comunidade na identificação dos problemas que lhes afetam em sua discussão compartilhada e em busca de soluções conjuntas;
8. Transparência das atividades desempenhadas pela polícia de forma que permitam um maior controle pela população;
9. Atuação do policial como planejador, solucionador de problemas e coordenador de reuniões para troca de informações com a população;
10. Maior enfoque para a necessidade de descentralização e de serviços personalizados para a comunidade, alterando de fato as estruturas para permitir a participação da comunidade.

Elementos básicos da polícia comunitária:

Estar orientado para a solução de problemas é um ponto fundamental para a aplicação do policiamento comunitário. Isso significa dizer que a polícia, passa a se orientar não apenas para a solução de incidentes (a ocorrência de um roubo, por exemplo), mas também para os problemas que geraram o incidente (ruas mal iluminadas, por exemplo).

O que é policiamento orientado para solução de problemas?

O policial passa a ser um solucionador de problemas, um prestador de serviços de caráter preventivo, mais do que um simples atendente reativo de chamadas de serviço. A reação às chamadas, segundo Goldstein é apenas o primeiro passo. O policial deveria ir além, buscando identificar as causas e descobrir soluções de caráter permanente para o problema que gerou a ocorrência ou incidente. O conceito e metodologia de solução de problemas permitiram uma melhor compreensão da natureza e causa dos incidentes. O crime como qualquer outro incidente é um sintoma e não o problema. As soluções para os problemas não devem ser de controle exclusivo das polícias devendo envolver todos os atores afetados, seja cidadãos, comunidades ou outras agências públicas ou privadas. O policiamento orientado para problemas muda o foco de atenção do policial para as causas dos problemas, cria novas rotinas para o trabalho policial, incorporando um novo papel para

as polícias, face aos complexos problemas do ambiente a ser enfrentado pelas organizações policiais, devendo então ser incorporado por todos os níveis hierárquicos, desde os gestores, aos supervisores e executores da atividade policial.

1. Metodologia de Solução de Problemas

A metodologia de solução de problemas é um elemento chave para execução do policiamento comunitário de maneira eficiente. Essa metodologia desenvolvida por Goldstein propõe que a atividade de polícia deve ser orientada para solução de problemas, ao contrário de se diluir no atendimento reativo à ocorrência de incidentes isolados, que aparentemente não guardam nenhuma relação uns com os outros. Isto não significa, entretanto, que a polícia deixe de atender a casos isolados, emergentes e imprevisíveis, que fazem parte do cotidiano da vida em sociedade. Ao contrário, a metodologia de solução de problemas enfatiza um policiamento orientado para identificação de problema(s) ou elemento(s) que possam explicar a relação de causalidade entre dois ou mais incidentes.

De acordo com Goldstein a metodologia de solução de problemas envolve os seguintes passos:

1. Identificação do(s) problema(s): Problemas da comunidade são identificados junto à comunidade. Nesta fase é importante saber quais são os problemas, onde costumam ocorrer; quando (a que horas do dia/ em que dia da semana) e com que frequência; e como ocorrem (quais são as pessoas envolvidas/quem são as vítimas/quem são os ofensores).

Várias estratégias têm sido utilizadas para facilitar o acesso dos policiais aos problemas e demandas das comunidades. Umas das maneiras mais baratas e práticas tem sido as reuniões regulares com membros da comunidade. Além disso, policiais podem fazer visitas de rotina aos vários estabelecimentos públicos e privados; podem promover conferências em escolas, em empresas e debater sobre os problemas de segurança; podem também organizar *surveys*/questionários, o que pode, entretanto, envolver um custo mais alto e a contratação de analistas especializados; podem espalhar caixas em pontos estratégicos para coletar informações anônimas sobre os problemas da comunidade. Além disso, podem ser utilizados dados oficiais como as estatísticas policiais. O uso combinado de estratégias para obter informações sobre os problemas da comunidade é essencial para que policiais tenham uma visão abrangente sobre os problemas da comunidade a partir da percepção de diferentes grupos. Só a partir da construção de um leque de problemas torna-se mais fácil definir quais os problemas são prioritários. Criatividade é uma importante ferramenta nesta fase da metodologia.

2. Análise do(s) problema(s): Nesta fase, policiais e pessoas mais diretamente envolvidas com o problema farão um exercício analítico de tentar responder por que os problemas ocorrem. Raciocínio lógico e investigativo são essenciais para o estabelecimento de possíveis conexões causais entre

variáveis. O objetivo desta fase é definir qual problema é prioritário e possível de ser solucionado.

A análise inclui tanto a investigação de obstáculos quanto dos elementos favoráveis à solução do problema; análise espacial dos problemas; análise do comportamento dos ofensores quanto das vítimas; análise de padrões; análise temporal do problema – qual a tendência/o desdobramento do problema no tempo? Quais as conseqüências do problema? Portanto nesta fase tenta-se relacionar o problema a uma série de outros fatores tais como: (a) oportunidades para cometimento de crime, que podem envolver tanto fatores do ambiente físico (por exemplo, proximidade de rodovias, o que facilita a fuga de ofensores; existência de ruelas e becos de difícil acesso para patrulhamento da polícia seja à pé ou de carro; ausência de iluminação pública; existência de lotes, parques, casas e prédios abandonados que facilitam a transação de objetos roubados e o consumo e comércio de drogas; etc.) (b) quanto a ausência de controle social informal (por exemplo, ausência de pessoas nas ruas; enfraquecimento de sentimento de pertencimento à comunidade; serviços informais para a comunidade como atividades recreativas, anti-drogas; etc.) (c) existência e localização espacial de indivíduos motivados ao cometimento de crime; (d) ausência de mecanismos formais de controle social (por exemplo serviços públicos para a comunidade desde escolas e atividades culturais para jovens; agências de serviços).

3. Resposta ao(s) problema(s): Esta fase implica na formulação de um plano para solucionar o problema definido como prioritário na fase de análise. Esse plano inclui: (a) gerenciamento de tempo e estabelecimento de metas para solucionar o problema; (b) definição e estratégias de viabilização de recursos materiais, políticos e outros; (c) identificação e estabelecimento de parcerias; (d) divisão de tarefas e definição de responsabilidade entre os parceiros; (e) estabelecimento de uma agenda comum para que os envolvidos possam monitorar e acompanhar o processo de implementação do plano, identificar dificuldades e vantagens para efetivação das tarefas estabelecidas.

4. Avaliação das respostas: Esta fase implica avaliar o resultado do plano. O objetivo é identificar os *out-puts*: a meta foi alcançada? Os resultados atingidos foram mais do que o esperado? Isso significa estabelecer indicadores para medir a eficiência da resposta ao problema. Essas medidas dependerão do tipo de problema identificado. A fase de avaliação tem um importante papel em antever problemas futuros. Além disso, permite um monitoramento continuado do problema.

III - Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina:

Um Guia de Recursos para Municípios

Latin America and Caribbean Region
LCSFP
World Bank

Prefácio

Temos uma grande dívida de gratidão com o CSIR (Conselho de Pesquisa Científica e Industrial) e o ISS (Instituto de Estudos da Segurança) da África do Sul. Durante a nossa busca mundo afora por exemplos de excelência em prevenção comunitária do crime e da violência, nos deparamos com os ótimos manuais práticos desenvolvidos por eles. Tivemos a sensação imediata de que seu enfoque claro e por etapas poderia ser imensamente útil para pessoas que atuam no mesmo campo e enfrentam questões semelhantes na América Latina.

A Parte II deste manual foi adaptada diretamente da publicação *Making South Africa Safe – A Manual for Community Based Crime Prevention*, desenvolvida pelo CSIR e pelo ISS. O documento original está disponível no seguinte *site*: **http://www.csir.co.za/shs**.

Além disso, agradecemos o trabalho de vários indivíduos e grupos — tanto da América Latina quanto de outras regiões do mundo — cujas pesquisas, experiências e práticas lançamos mão em grande medida. Gostaríamos de mencionar particularmente o trabalho de prevenção do crime e da violência da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), do *Safer Cities Programme* da Habitat-ONU e do ICPC (Centro Internacional pela Prevenção do Crime).

Este manual foi elaborado por Bernice van Bronkhorst (consultora) sob a orientação de Marianne Fay (LCSFP) e beneficiou-se enormemente do trabalho de pesquisa de Veronique Staco.

I Contextualizando

1. Apresentação

O propósito deste guia é oferecer informações sobre como formular programas de redução da violência e do crime a prefeitos da América Latina. Ele reúne as melhores informações que encontramos a respeito de princípios de boa prática, métodos por etapas e exemplos de todo o mundo de estratégias municipais de prevenção e redução do crime e da violência.

O grosso do relatório simplesmente reproduz o *Manual for Community Based Crime Prevention* desenvolvido pelo governo sul-africano. Este foi adaptado para o contexto latino-americano, em geral pela adição de exemplos da região. Somos muito gratos aos autores por terem aberto mão de seus *copyrights* em nome da disseminação de seu trabalho. Também valemo-nos do trabalho de vários outros organismos, tais como o *Safer Cities Programme* da Habitat-ONU, a OMS e o ICPC.

Ao compilar este guia, nossa meta era ao mesmo tempo muito modesta e muito ambiciosa. Modesta porque não tínhamos a intenção de fazer uma pesquisa original, mas sim de fazer uma síntese de informações úteis. Ambiciosa porque esperamos sinceramente que possa ser de serventia para prefeitos e funcionários municipais que enfrentam os problemas do crime e da violência. Nosso objetivo é, portanto, que este guia — seguido integral ou parcialmente — ofereça conselhos, recursos e inspiração que sejam úteis e, acima de tudo, práticos, a municípios que estejam formulando suas estratégias de prevenção do crime e da violência.

2. Breve panorama do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina

Apesar de não ser um fenômeno novo na maior parte da América Latina, o crime e a violência vêm aumentando dramaticamente nas últimas décadas e hoje são reconhecidos como problema econômico e social sério, particularmente nas áreas urbanas da região. A urbanização acelerada, a pobreza e a desigualdade persistentes, a violência política, a natureza mais organizada do crime e a emergência do uso e tráfico de drogas ilegais são fatores citados com freqüência como estando na raiz deste aumento. O crime e a violência afetam todos os níveis sociais, ricos e pobres (estes últimos mais), mulheres e homens, jovens e idosos. Os custos econômicos do crime e da violência são altos. Estima-se que na América Latina os homicídios custem aproximadamente US$ $27.737 milhões a cada ano, e que a região perca 14% de seu PIB devido à violência (Guerrero, 1999). A criminalidade e a violência urbanas também geram um ambiente de medo. O medo do crime e da violência constitui "ameaça séria à estabilidade e ao ambiente social das cidades, ao desenvolvimento sustentável e econômico, à qualidade de vida e aos direitos humanos". (UN-Habitat *Safer Cities,* 2002).

Os custos do crime e da violência costumam ser divididos em quatro categorias: custos diretos e indiretos, custos não-monetários, efeitos econômicos multiplicadores e efeitos sociais multiplicadores.

Custos diretos e indiretos — Os custos diretos do crime e da violência medem o valor dos produtos e serviços utilizados para evitar e/ou lidar com os efeitos do crime e da violência por meio do emprego de recursos públicos e particulares escassos com o sistema de justiça penal, encarceramento, serviços médicos, habitação e assistência social. Os custos indiretos incluem a perda de investimentos e a renda não realizada de criminosos e vítimas do crime e da violência.

Na Colômbia, os gastos públicos com segurança e justiça penal chegaram a 5% do PIB do país em 1996. Os gastos particulares com segurança atingiram 1,4% do PIB. Em 1995, El Salvador gastou mais de 6% de seu PIB na segurança de prédios públicos, custos jurídicos, ferimentos pessoais e programas de prevenção. Na Cidade do México, os custos econômicos da violência foram da ordem de US$ 1,9 bilhões, representando 0,7 % do PIB do país em 1995 ou 2,7% do PIB da capital (Lozano, Hijar, Zurita et al., CAPITAL LESIONADA: VIOLENCIA EN CIUDAD DE MÉXICO).

Custos não-monetários — Os custos não-monetários medem os efeitos não-econômicos sobre as vítimas do crime e da violência. Estes são avaliados levando-se em consideração fatores como o aumento da morbidade (seqüelas da violência, tais como deficiências físicas e mentais), aumento da mortalidade devido a homicídios e suicídios, consumo excessivo de álcool e drogas e disfunções depressivas.

Em 1993, o Banco Mundial estimou que o estupro e a violência doméstica causaram a perda de 9 milhões de DALYs (anos de vida ajustados a deficiências) por ano mundo afora, mais do que o total causado por todos os tipos de câncer que afetam as mulheres e mais do dobro do total de DALYs perdidos por mulheres em acidentes rodoviários. Em El Salvador, 178.000 DALYs se perderam em 1995 por mortes violentas (Cruz e Romano, 1997: 30), 60.792 no Peru (Instituto Apoyo, 1997:16), 163.136 no Rio de Janeiro (ISER, 1998: 42) e 57.673 na Cidade do México (Fundación Mexicana para la Salud, 1997: 14).

Efeitos econômicos multiplicadores — Os efeitos econômicos multiplicadores medem o impacto global que o crime e a violência têm sobre a situação macroeconômica de um país e o seu mercado de trabalho, além dos impactos inter-geracionais sobre a produtividade. Por exemplo, vítimas de violência doméstica têm taxas mais altas de absenteísmo, maior probabilidade de serem demitidas e menor capacidade de ganhar seu sustento.

Um estudo de 1997 demonstrou que há uma diferença significativa entre os ganhos de trabalhadoras que sofrem e que não sofrem violência física. Em Manágua, Nicarágua, mulheres vítimas de violência física extrema ganharam apenas 57% do que ganharam as não-vítimas. Em Santiago, Chile, a porcentagem foi de apenas 39%. A perda de renda das mulheres representou cerca de 1,6% do PIB nicaragüense de 1996, enquanto no Chile passou de 2% (Morrison e Orlando, 1997).

Efeitos sociais multiplicadores — Os efeitos sociais multiplicadores medem o impacto do crime e da violência em áreas como: a erosão do capital social, a transmissão inter-geracional da violência, a piora da qualidade de vida, os efeitos sobre a cidadania e o funcionamento e confiança no processo democrático, no governo e suas institutições.

Crime e violência em projetos urbanos

Por toda a América Latina há exemplos do crime e da violência afetando projetos urbanos, tais como melhorias em favelas, fornecimento de água e eletricidade, serviços de saúde e educação e projetos integrados de urbanização. Por exemplo, o programa *Favela-Bairro* no Rio de Janeiro, Brasil, enfrentou a oposição ativa - até a sabotagem - de gangues e do crime organizado em certas comunidades. Se por um lado uma infra-estrutura melhorada e comunidades mais integradas, funcionais e organizadas são prioridades para quem as habita, tais mudanças poderiam ameaçar o poder de organizações criminosas sobre as comunidades e facilitar o acesso a agentes estatais, inclusive policiais.

Marcos conceituais e respostas de políticas públicas — Vários marcos conceituais para se entender o crime e a violência e, por conseguinte, formular respostas de políticas públicas, vêm sendo desenvolvidos. Um deles tem sua origem na área de saúde pública e se baseia na identificação e enfrentamento de fatores de risco.[30] Este modelo é amplamente usado na região. O marco OMS/OPAS de violência é um bom exemplo.

A definição de violência da Organização Mundial da Saúde (OMS):

"A utilização intencional de força ou poder físico, por ameaça ou de fato, contra si mesmo, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulta em ou tem alta probabilidade de resultar em ferimentos, morte, dano psicológico, mau desenvolvimento ou privação."

A violência pode ser dividida em três categorias amplas:

- ***Violência auto-dirigida*** inclui dano físico causado a si próprio; esta categoria é subdividida em comportamento suicida e auto-flagelo;
- ***Violência inter-pessoal*** se relaciona com ferimentos ou danos causados por um indivíduo a outro, parente *(violência doméstica)* ou não *(violência comunitária);*
- ***Violência coletiva*** focaliza atos danosos cometidos por um grupo; tais atos podem ter motivações políticas, econômicas ou sociais.

A violência pode se manifestar fisicamente, psicologicamente, emocionalmente ou sexualmente.

A OMS lançou recentemente o *Relatório mundial sobre violência e saúde* (outubro de 2002), que é um recurso excelente e muito completo sobre as definições, abordagens e respostas de políticas públicas para diversas manifestações de violência mundo afora.
Site : http://www.who.int/violence_injury_prevention.

Fatores de risco associados ao crime e à violência urbanos — O crime e a violência podem ser desencadeados por uma série de fatores que podem ser classificados em três grupos: individuais, domésticos/do lar e societários.

[30] Embora seja muito importante examinar fatores de risco, diversos autores destacam a necessidade de também se examinar os ativos, isto é, os pontos fortes de indivíduos e comunidades e não só seus problemas. (Ver International Centre for the Prevention of Crime, 2000; Moser, 1998, 2000.)

Fatores individuais — Fatores individuais são inerentes a uma pessoa, tais como gênero, idade, características biológicas ou fisiológicas e ambiente familiar. Estes podem aumentar a predisposição de um indivíduo à violência. Anomalias cerebrais, disfunções neurológicas, deficiências de aprendizagem, complicações pré-natais e perinatais e ferimentos à cabeça podem levar a condutas violentas. Na América Latina — como no resto do mundo — os comportamentos violentos são muito mais comuns entre os homens (jovens) do que entre as mulheres.

Fatores domésticos/do lar — Fatores domésticos de risco incluem: tamanho e densidade do lar, um histórico de violência na família, monitoramento e supervisão insuficientes de crianças, evasão escolar, desemprego e origens sócio-econômicas pobres. Não destoando das tendências globais, dados da Cidade do México indicam que crianças que foram vítimas de abuso doméstico têm maior propensão a agir violentamente em suas vidas adultas. Isto sugere uma transferência inter-geracional da violência. (F. Knaul e M. Ramírez, 2002.) O álcool e as drogas são identificados como 'incitadores' ou 'facilitadores' da violência.

Fatores comunitários e societários — Fatores comunitários e societários são situações e eventos em nível societário que podem desencadear o crime e a violência. A desigualdade de renda pode causar frustração econômica, a qual pode levar à violência econômica. A violência nos meios de comunicação é freqüentemente citada como uma influência importante nos comportamentos violentos não só entre crianças (violência juvenil, gangues de rua) mas também entre adultos (violência doméstica, estupro). Fácil acesso a armas de fogo também é uma fator de risco significativo. Há dados que indicam que a maior parte dos homicídios na região são relacionados a armas de fogo. Judiciários e polícias fracos e a impunidade reinante também afetam os níveis de crime e violência. Normas culturais também podem constituir fatores de risco, em particular onde a punição corpórea dos filhos é aceita e existe o direito do marido controlar a sua mulher por quaisquer meios. (M. Buvinic, A. Morrison, M. Shifter, 1999.)

O Contínuo de Violência de Moser — O Contínuo de Violência de Moser é um modelo alternativo para se compreender e 'mapear' o crime e a violência. (Moser e Shrader, 1999; Moser e Winton, 2002.)

Mapa dos tipos de violência na América Central

Direção primária do contínuo da violência	Categoria de violência	Tipos de violência por perpetradores e/ou vítimas	Manifestações	Direção secundária do contínuo da violência
Violência social intra-lares resulta na saída de casa dos jovens, que ficam expostos a vários tipos de riscos ligados à violência das ruas	Política/ institucional	Violência institucional do Estado e outras instituições Incluindo o setor privado	Execuções extra-judiciais pela polícia 'Faxina' social de gangues e crianças moradoras de rua conduzida pelo Estado ou comunidade Linchamento	Violência institucional do Estado resultando em falta de confiança na polícia e no judiciário
	Institucional/ econômica	Crime organizado Interesses de negócios	Intimidação e violência como meio de se resolver disputas econômicas Seqüestro Assalto a mão armada Tráfico de drogas Atividades de contrabando de carros e outros Tráfico de armas de pequeno porte Tráfico de prostitutas e emigrantes com destino aos EUA	
	Econômica/ social	Gangues (Maras)	Violência coletiva por 'espaço', roubo, furto	
	Econômica	Delinqüência/ roubo	Furto de rua; roubo	
	Econômica/ social	Crianças moradoras de rua (meninos e meninas)	Pequeno furto	
	Social	Violência doméstica entre adultos	Abuso físico ou psicológico homem-mulher	
	Social	Abuso de crianças: meninos e meninas	Abuso físico e sexual	
	Social	Conflito inter-geracional entre pais e filhos (tanto jovens quanto adultos, particularmente pessoas mais idosas)	Abuso físico e psicológico	
	Social	Violência gratuita/cotidiana	Falta de cidadania em áreas tais como o trânsito, brigas de bar e confrontações de rua.	

Os tipos de violência são identificados como política/institucional, econômica e social. Esta tipologia forma um contínuo, com elos inter-relacionados entre os diferentes tipos de violência, que se sobrepõe e reforçam. (Moser e Winton, 2002.) A tabela acima mostra o 'mapa' aplicado a diferentes manifestações de crime e violência encontradas na América Central.

Respostas de políticas públicas — A resposta tradicional ao aumento nos níveis de criminalidade e violência tem sido de maior controle ou repressão. Esta abordagem enfoca o problema depois que o crime ou ato violento foi cometido. Ela geralmente está relacionada a um endurecimento do judiciário, a aumentos de

MJ - BIBLIOTECA

recursos e capacidades policiais e à introdução de penas mais longas com vistas a evitar e reprimir o crime e a violência. Nesta abordagem, o crime e a violência são responsabilidade da polícia e dos tribunais. Entretanto, a maior parte dos países às voltas com altos índices de crime e violência costumam descobrir que tais medidas são insuficientes para que haja um impacto significativo. Este processo freqüentemente vem acompanhado de uma perda de confiança no sistema de justiça penal, enquanto a preocupação da população com o crime e a violência permanece grande. (ICPC, 2000.)

Tendências e abordagens de políticas públicas face ao crime e à violência

- Uma mudança do foco relativamente estreito da prevenção do crime para a questão mais ampla da *proteção das comunidades* e da *segurança* como bem público.
- Um consenso em desenvolvimento a respeito da necessidade de se enfrentar as condições econômicas e sociais que favorecem o crime e a vitimização.
- Uma mudança de percepção, de acordo com a qual a responsabilidade deixa de ser primariamente da polícia, e que reconhece a necessidade de mobilização de *governos, comunidades* e *parcerias* em todos os níveis.
- Um reconhecimento do papel crucial que as *lideranças municipais* têm neste processo por meio da organização e motivação de coalizões locais.
- O surgimento de um consenso sobre a eficácia, em termos de redução do crime, da violência e de outros problemas sociais, de intervenções que ataquem os fatores de risco.
- Em termos de custo, a prevencão é bem mais *eficaz* do que as soluções de cunho penal.

Fonte: ICRC, 2000, p. 15.

Uma segunda resposta em termos de políticas públicas — e que complementa a primeira — enfoca a prevenção do crime e da violência. A premissa básica é evitar que o crime ou ato violento ocorra. Para tanto, é preciso entender e encarar as causas do crime e da violência e os fatores de risco associados a ela, além de construir comunidades mais seguras por meio da valorização de seus pontos fortes (por exemplo, níveis de organização comunitária) e não só enfocar seus problemas. Além disso, a prevenção é uma opção muito mais eficaz em termos de custo do que a repressão.

A abordagem de prevenção do crime e da violência adotada por este guia combina o cumprimento da lei — isto é, garantir a manutenção da ordem nas atividades cotidianas da comunidade e reduzir o medo da população com relação ao crime — com a prevenção social — isto é, programas envolvendo diversos organismos, que enfrentem as causas do crime e da violência — e com prevenção 'situacional' — isto é, medidas para reduzir as oportunidades para certos tipos de problemas ligados ao crime e à violência. (CSIR, 2000.)

O que é uma estratégia de prevenção comunitária do crime e da violência?

- Um instrumento para evitar o crime e a violência e reduzir o medo da população com relação ao crime.
- Uma ferramenta para juntar diferentes atores envolvidos com prevenção do crime.
- Um meio para se desenvolver parcerias locais de prevenção do crime e da violência.
- Uma método para garantir coordenação e administração a iniciativas de prevenção do crime.
- Uma maneira de se identificar áreas e tarefas prioritárias.

Fonte: CSIR, 2000

O assunto deste guia são estratégias de combate à criminalidade e à violência para governos municipais. Entretanto, ações eficazes de governos municipais requerem cooperação, e não trabalho isolado, por parte de todos os seus organismos. Também requer o apoio de diversos setores da comunidade tais como a justiça, serviços de saúde, educação e assistência social, os meios de comunicação, a polícia, ONGs e entidades religiosas. E também requer um apoio importante: dos níveis superiores de governo e suas conexões em nível nacional, estadual, regional ou provincial.

A tabela abaixo mostra um quadro operacional que pode ser usado para identificar diversas intervenções de redução de crime e violência em diferentes níveis (regional, nacional, municipal, comunitário e não-governamental). Ele distingue entre intervenções de curto e de médio/longo prazo para *reduzir a violência, melhorar a segurança do cidadão* e *aprofundar a cidadania*. Ele foi desenvolvido como adendo e em conseqüência do 'mapa da violência' na América Central, e também serve para demonstrar a necessidade de intervenções integradas em vários níveis. (Moser e Winton, 2002.)

Quadro Moser para a Redução da Violência							
Tipo de violência		Tipos de solução					
		Redução da violência		Melhora na segurança do cidadão		Aprofundamento da cidadania**	
	Nível de intervenção	Curto prazo	Médio/ Longo prazo	Curto prazo	Médio/ Longo prazo	Curto prazo	Médio/ Longo prazo
Crime organizado	Política pública em nível regional						
	Política pública em nível nacional						
	Programas públicos centrais						
	Programas públicos locais						
	Programas e projetos da sociedade civil						
Violência institucional de instituições formais e informais	*						
Gangues	*						
Delinqüência/ roubo	*						
Crianças moradoras de rua	*						
Violência doméstica	*						
Abuso de crianças	*						
Conflito inter-geracional	*						
Violência gratuita aleatória	*						

* = Espectro semelhante de intervenções àquelas identificadas no caso do crime organizado.
** Cidadania: por exemplo, acesso ao judiciário e ao devido processo da lei.

II Começando

Esta parte do guia foi reproduzida de um manual de redução de crime produzido pelo governo da África do Sul chamado *Making South África Safe: A Manual for Community Based Crime Prevention*, com adaptações e exemplos da América Latina e do Caribe.[31]

3. O Papel do Governo Local

Há diversas razões pelas quais governos municipais devem sair na frente na construção de comunidades mais seguras. A prevenção do crime e da violência não é tarefa de apenas um organismo ou organização; vários grupos devem trabalhar em parceria. Mas as parcerias nem sempre são fáceis de se montar e manter. Resolver o problema do crime por meio de parcerias requer:

- Liderança e coordenação;
- Envolvimento sustentado;
- Contato com a comunidade.

O governo municipal é capaz de suprir essas necessidades porque:

- É o nível de governo mais próximo do povo. Representantes eleitos podem tornar públicas as necessidades de suas comunidades. Projetos podem ser elaborados com essas necessidades específicas em mente. Tais soluções locais têm mais chance de resolver os problemas locais.
- É onde ocorre a prestação cotidiana de serviços. Tais serviços melhoram a qualidade de vida da população e criam ambientes melhores para se viver. Muitos desses serviços são também os elementos básicos da prevenção do crime e da violência.
- Trabalha pelo desenvolvimento de suas comunidades. Se o crime é um dos principais obstáculos para a melhoria da qualidade de vida, o governo municipal deve se responsabilizar pela segurança local.

Como é que um governo municipal pode se envolver na prevenção do crime?

As funções centrais de um governo municipal tipicamente incluem a prestação e manutenção de serviços e infra-estrutura tais como vias públicas, água, esgoto, e eletricidade; a administração e planejamento do desenvolvimento da cidade; e a proteção da infra-estrutura e dependências públicas, tais como parques, espaços de recreação, prédios e outras propriedades. No caso brasileiro, governos municipais também provêem serviços de saúde, educação e assistência social.

Muitas destas funções centrais podem desempenhar um papel crucial na redução do crime e da violência. No entanto, vários elementos importantes à prevenção do crime e da violência nem sempre são funções exclusivas do governo municipal (ex.: saúde, educação, policiamento) mas também do governo estadual, ou nacional. Isto significa que envolver essas camadas governamentais é crucial para o sucesso de um plano integrado. Devido ao fato do crime ocorrer em âmbito local, é necessário que o governo municipal inicie a ação e interaja com os outros níveis. A prevenção do crime e da violência pode se dar em três níveis:

[31] CSIR, 2000, Pretoria. http://www.csir.co.za

Nível 1: construindo sobre a base de funções existentes (ex.: leis municipais, policiamento de trânsito).

Nível 2: alinhando funções do governo municipal a princípios de prevenção do crime.

Nível 3: partindo para parcerias, além de atividades do governo municipal.

Uma prevenção do crime e da violência eficaz requer atividade em todos os três níveis.

Nível 1: Construindo sobre a base de funções existentes: leis municipais, policiamento de trânsito, oferecendo segurança em nível local

O lugar mais fácil de se começar é com as atividades tradicionais do governo municipal. O cumprimento de leis municipais, o policiamento do trânsito e a segurança local são funções centrais da maior parte dos governos municipais. Iniciativas de policiamento municipal comunitário podem envolver todas essas funções e poderiam ser iniciadas por governos municipais que já tivessem os recursos necessários. Ao promover uma estratégia, estas atividades serão fáceis de se 'vender' e será fácil encontrar-lhes apoio.

Alguns exemplos

- Fazer valer as leis municipais: comércio de rua, lixo, poluição sonora, venda de álcool, invasão de terras.
- Policiamento de trânsito: fazer valer as normas do trânsito, prover policiamento visível.
- Oferecer segurança: proteger bens e funcionários municipais, unidades de resposta rápida, patrulhas.
- Dar assistência à polícia: operações conjuntas, patrulhas, buscas.
- Policiamento municipal comunitário: cumprimento de leis municipais, patrulhas focadas, prisões, penalização de infrações de trânsito, cabulagem escolar.
- Reduzir desastres públicos por meio do cumprimento das leis municipais.

Nível 2: Alinhando funções do governo municipal à princípios de prevenção do crime

A tarefa é fazer com que atividades do governo municipal funcionem em favor da redução do crime. Isto exigirá um re-alinhamento e uma reintegração de funções, um esforço de cooperação entre secretarias/departamentos municipais e que princípios de prevenção do crime e da violência sejam levados em consideração em suas atividades.

	Alguns exemplos
Recursos humanos	• Treinamento e capacitação para aumentar a capacidade de redução do crime e da violência
Design urbano	• Desenhar e implementar normas CPTED (Prevenção de Crime e Violência Através de *Design* Ambiental) no planejamento urbano • Melhorias nos ambientes físicos (*'retro-fitting'*)
Marketing	• Enfrentar percepções tortas a respeito do crime e da vitimização • *Marketing* da vida noturna em áreas desertas da cidade
Serviços de emergência	• Prover aconselhamento de emergência a vítimas • Fazer indicações de tratamento e disseminar informações para vítimas
Desenvolvimento econômico local	• Incentivos para programas de criação de empregos para grupos em situação de risco • Apoio para programas de novos negócios para grupos em situação de risco
Compras e finanças	• Auditorias para identificar corrupção • Supervisão de processos de licitação e alocação de contratos
Licenciamento	• Enfrentar a corrupção e o comércio de carros roubados
Transporte, vias públicas etc	• Melhorar a localização e segurança de pontos de ônibus usados de madrugada • Reconhecer os problemas relacionados a rotas de transporte rápidas • Desenhar intercâmbios de meio de transporte com princípios CPTED • Intervenções físicas para reduzir 'seqüestros-relâmpago' em certos lugares
Parques e espaços abertos públicos	• Garantir visibilidade em áreas usadas por pedestres como atalhos (ex.: com iluminação, jardinagem adequada, manutenção etc).
Planejamento urbano	• Regulamentos para construções compatíveis com princípios CPTED • Reduzir áreas de terra vazia/sub-utilizada, identificando usos apropriados • Contribuir para e garantir o planejamento, implementação e administração de estratégias CPTED locais, normas de planejamento/desenho e projetos piloto/futuros • Melhorar a iluminação onde houver taxas altas de estupro/crimes de rua
Habitação	• Padrões mínimos de segurança para empreendimentos novos ou de baixo custo
Esportes, cultura e recreação	• Programas e espaços para jovens e crianças • Projetos teatrais comunitários que discutam a violência • Áreas esportivas e de recreação em bairros carentes
Bem-estar social	• Programas de formação para pais e mães • Programas de formação para adolescentes • Programas de apoio a crianças com necessidades especiais

Nível 3: Começar novos projetos envolvendo parceiros na comunidade

O nível 3 inclui atividades que vão além das funções típicas de um governo municipal. Estas demandam o envolvimento de parceiros externos. Este nível representa o maior desafio, já que exige uma visão e um compromisso a mais. Os níveis 2 e 3 são mais desafiadores porque será preciso desenvolver estratégias amplas que envolvam vários atores, abordagens e especialidades.

Alguns exemplos

- Trabalhar com secretarias/ministério da educação nos níveis estadual/provincial/nacional e a polícia local para garantir ambientes escolares seguros.
- Desenvolver mecanismos comunitários de resolução de conflitos.
- Sistemas de circuito fechado de televisão (CCTV).
- Ajudar famílias de baixa renda a proteger seus lares e assim evitar roubos.
- Desenvolver programas para jovens infratores.
- Desenvolver serviços para as vítimas do crime.
- Criar programas que ajudem jovens em situações de risco a completar os estudos.
- Desenvolver programas que ajudem jovens pais e mães em situações de risco a criarem seus filhos.
- Instituir tribunais municipais, por exemplo, tribunais de trânsito.
- Instituir programas de serviços comunitários como pena alternativa para infratores de baixa periculosidade e primários.
- Controlar a venda de álcool e drogas para crianças e jovens ou durante certos horários.
- Controlar e regulamentar a indústria do sexo.
- Desenvolver programas para reduzir a propriedade de armas e seu comércio ilegal.

Onde deve ficar o gabinete local de prevenção do crime?

Governos locais variam. Alguns correspondem a uma cidadezinha, outros representam áreas metropolitanas grandes com vários municípios. Estruturas e funções departamentais diferem muito.

Não existe uma receita pronta para a localização deste setor dentro de um governo. É preciso encontrar soluções que melhor se adaptem ao município e às prioridades que ela tem. O mais importante é que haja uma figura local de alto calibre — o(a) prefeito(a), por exemplo — que seja o 'padrinho' ou a 'madrinha' do programa de prevenção do crime e da violência. Isto garantirá que o programa não sofrerá obstáculos burocráticos ou ser objeto de brigas por 'espaço'.

Estratégia de opções de onde localizar			
Localização	Função linear (Segurança pública, serviços de proteção, segurança comunitária, polícia metropolitana)	Função de apoio (Planejamento, unidades de estratégia urbana)	Função estratégica (Gabinete do prefeito, gerente geral ou executivo-chefe municipal)
Fator	Pontos fortes + Pontos fracos -	Pontos fortes + Pontos fracos -	Pontos fortes + Pontos fracos -
Até que ponto governos locais podem implementar uma gama completa de atividades de prevenção do crime e da violência.	+ Vínculos com uma função linear de segurança são bons para o policiamento municipal/comunitário e para o cumprimento da lei + Redes de contatos de funcionários com estruturas policiais serão bem desenvolvidas. - Outras atividades poderão ser marginalizadas. - Se os funcionários deste departamento têm uma abordagem tradicional, muita reorientação será necessária para ampliar sua visão sobre prevenção do crime e da violência. - Sucesso depende mais do compromisso da chefia do departamento com questões além do policiamento.	+ Pode ser útil, já que este é o nível onde geralmente são construídos processos tais como Planos Integrados de Desenvolvimento, planejamento espacial, planos de desenvolvimento econômico e consultas à comunidade. + Útil para influenciar e assistir diferentes departamentos no desenvolvimento de sua capacidade de prevenção do crime da violência. + Funcionários provavelmente têm redes de contatos melhores e mais experiência de trabalho com parceiros não-policiais do que funcionários de departamentos ligados à segurança. + Coordenação externa pode ser mais fácil.	+ Eleva a importância da prevenção do crime e da violência e oferece um alto nível de liderança. + Mais fácil de dirigir uma gama de departamentos diferentes. + Bom para projetos que rompem barreiras funcionais tradicionais no âmbito do policiamento e outras funções governamentais. + Melhor para interagir e negociar com parceiros externos. - Concorrência com outras prioridades estratégicas tais como desenvolvimento sustentável, combate à pobreza, desenvolvimento econômico local etc. - A câmara municipal pode querer minimizar atividades coordenadas em nível estratégico (antagônica ao

		gabinete do prefeito).
	+ Mais fácil financiar processos tais como a elaboração de planos de desenvolvimento. - Não se pode garantir que outros departamentos alocarão recursos dentro de seus orçamentos lineares para a prevenção do crime e da violência.	+ Pode desenvolver orçamentos departamentais lineares separados por decreto. + Pode criar orçamentos adicionais discricionários para o trabalho de prevenção do crime. - Sustentabilidade fica mais dependente do ciclo eleitoral.
- Se tal compromisso existir, o(a) chefe do departamento precisará ter uma influência considerável para fomentar o trabalho de prevenção em outros departamentos.		
Capacidade para conseguir recursos e manter atividades	+ Acesso direto ao orçamento municipal e um ponto de entrada para fazer *lobby* por mais recursos no futuro. + Maior sustentabilidade, já que conseguir recursos depende menos de mudanças no compromisso político e estratégico de redução do crime e da violência.	

A prevenção do crime poderia ser localizada em uma das seguintes funções: linear, apoio ou estratégica. A tabela acima mostra os pontos fortes e fracos de cada opção.

Elementos de cada modelo podem ser usados ao decidir-se onde situar o gabinete de prevenção do crime. Por exemplo, ele poderia estar ligado à função estratégica de alto nível e à função linear 'segurança'. Se a prevenção do crime e da violência for uma prioridade estratégica do governo local, pode-se desenvolver um sistema que dê maior prioridade àqueles componentes de um orçamento departamental que atinjam objetivos de prevenção do crime e da violência.

A prevenção do crime e da violência é uma tarefa metropolitana ou municipal?

É importante combater o crime por toda uma área metropolitana. Isto quer dizer que a coordenação fica melhor situada no âmbito metropolitano. Onde uma área metropolitana engloba mais de um município, os municípios ainda assim podem ter programas e oferecer infra-estrutura e recursos para a estratégia mais ampla de prevenção do crime e da violência.

Financiando sua estratégia

Os recursos e o financiamento são cruciais para o sucesso da estratégia. Desde o começo do programa, é essencial considerar como serão angariados os recursos e quais itens devem ser orçados. Muitos projetos bons fracassam por causa de má administração. Um custo essencial é o do gerenciamento do projeto. Os custos da fase de planejamento também deverão ser considerados, assim como os de monitoramento e avaliação durante e após o projeto.

É provável que os seis itens seguintes requererão financiamento:

1. Coordenador(a) de prevenção do crime e da violência

Ter um(a) coordenador(a) dedicado(a) é uma questão crítica. Levará um certo tempo para seguir todos os passos deste manual. Será necessário pelo menos um(a) coordenador(a) e um(a) ou mais coordenadores(as) assistentes.

As tarefas principais do(a) coordenador(a) seriam:

- Formar parcerias;
- Interagir com os parceiros;
- Assistir as secretarias/departamentos do governo local e outros a:
  - elaborar a auditoria do crime e o processo de desenvolvimento da estratégia;
  - criar e desenvolver projetos e programas;
  - pilotar processos de planejamento funcional em diferentes setores;
  - oferecer aconselhamento sobre estratégias locais de redução do crime e da violência;
  - manter um sistema de relatórios;
  - formar e acompanhar os líderes de projetos.

O quê se deve buscar em um coordenador:

- Redes de contatos já estabelecidas;
- Conhecimentos sobre trabalho em parceria;
- Habilidades em gerenciamento de projetos;

- Conhecimentos sobre governo local;
- Conhecimentos sobre prevenção do crime e da violência;
- Habilidades políticas.

2. Apoio administrativo e secretarial

Isto será necessário, especialmente se o governo local for ativo na coordenação de uma parceria local de prevenção do crime.

3. Os custos do gerenciamento de projetos

É importante ter apoio no gerenciamento de projetos. Isto é particularmente necessário se estiverem sendo implementados programas que alcancem várias secretarias ou departamentos de um governo local.

É improvável que o(a) coordenador(a) será capaz de gerir projetos e desempenhar todas as suas outras funções. Pode-se terceirizar a gerência de projetos específicos. Isto significa que o gerenciamento de projetos não precisa ser um custo fixo, podendo variar de acordo com cada projeto.

4. Os custos de se conduzir as análises

O capítulo 7 traz detalhes sobre como e por quê é preciso conduzir uma auditoria do crime e análises sócio-econômicas e físicas da área de um governo local. Para tal, recursos serão necessários.

5. Implementando os projetos de prevenção do crime e da violência

Algumas atividades de prevenção do crime e da violência podem ser financiadas por orçamentos já existentes nas secretarias ou departamentos do governo local. Recursos adicionais serão necessários para projetos que não se encaixem nas funções das secretarias ou departamentos. O equilíbrio entre programas que poderão ser financiados por orçamentos já existentes e aqueles que precisarão de recursos adicionais dependerá dos resultados do processo de desenvolvimento da estratégia. (Ver capítulo 8.) Durante este processo os parceiros decidirão o quê precisa ser feito.

6. Assistência ao monitoramento e à avaliação da estratégia

É essencial que o financiamento desta etapa do projeto seja considerado no começo e, portanto, que este item seja incluído quando as necessidades orçamentárias forem formuladas. O capítulo 10 traz mais informações a respeito.

Possíveis fontes de financiamento

Atividades de prevenção do crime que se sobreponham a funções já desempenhadas pelo governo local podem ser financiadas por este. Aquelas que dependerem de parceiros externos terão que receber assistência financeira de fora do setor público. Esta captação de recursos pode ser uma atividade contínua e ocupar boa parte do tempo de um(a) profissional do ramo, ou tornar-se parte do trabalho do(a) coordenador(a)/gerente do projeto. A tabela abaixo mostra as vantagens de diferentes opções de financiamento.

Vantagens de diferentes opções de financiamento			
Itens a serem financiados	Governo Local	Financiamento externo	Apoio em espécie
Coordenador(a) do projeto	Opção preferida: este cargo deve ser criado pelo governo local.	Empresas locais, governo estadual/provincial ou nacional, ou agência doadora.	Lotação em período fixo do setor empresarial local.
Análise do crime na área	Opção preferida: o governo local pode demonstrar seu compromisso investindo na pesquisa inicial. Dotações orçamentárias existentes poderiam ser a fonte.	Empresas locais, governo estadual/provincial ou nacional, ou agência doadora.	
Projetos	Alguns projetos podem exigir um redirecionamento de orçamentos e dotações existentes por parte do governo local. É possível que certos projetos não tenham custos adicionais.	Alguns projetos de prevenção do crime e da violência podem requerer fundos adicionais de fontes externas.	Algumas atividades poderiam ser desempenhadas por membros da comunidade e classificadas como apoio 'em espécie' de empresas locais.
Monitoramento e avaliação	Opção preferida: demonstra compromisso da entidade impulsionadora (o governo local). Este compromisso pode gerar recursos adicionais (para projetos) de fontes externas. O monitoramento deve ser encarado como uma função gerencial.	Este item pode ser encarado como uma fase separada, mas uma proposta terá que ser desenvolvida na fase de planejamento da estratégia.	Empresas locais poderão assistir com o desenvolvimento de um sistema de monitoramento.

A experiência mostra que angariar fundos de empresas locais é demorado mas funciona — especialmente se for para um projeto específico. Por exemplo, empresas farmacêuticas podem ser abordadas para financiar projetos contra a violência contra as mulheres. Da mesma maneira, doadores numa área geográfica específica podem ser abordados — por exemplo, uma empresa petrolífera ou de mineração com atividades na região. Empresas locais talvez se interessem mais se uma doação acarretar vantagens — por exemplo, patrocínio de campos esportivos em bairros pobres ou publicidade em troca de apoio a um centro de apoio a vítimas da criminalidade.

Exemplo: Centro de Atendimento e Prevenção da Violência Intra-familiar, Santiago, Chile

O primeiro centro municipal do Chile para mulheres vítimas de violência doméstica. É um braço do SERNAM (Serviço Nacional da Mulher), um serviço do governo criado em 1991. O centro desenvolveu uma série de intervenções por meio de serviços terapêuticos, legais e sociais, focando em mulheres com experiências de violência doméstica. Desde 1993, o centro também trabalha com agressores homens.

Objetivos: Promover atividades preventivas contra a violência intra-familiar na comunidade por meio da disseminação de informações, da sensibilização da população quanto à questão e da criação de redes de apoio.

Atividades e sucessos:

- Lançamento de informações e de campanhas de sensibilização sobre a violência intra-familiar.
- Fornecimento de assistência e apoio a outras instituições e organizações que trabalham na questão da violência intra-familiar.
- Treinamento de assistentes e agentes sociais em prevenção de atendimento a vítimas de violência intra-familiar.
- Prestação de assistência integral e inter-disciplinar (psicológica, legal, social) a mulheres vítimas de violência doméstica, assim como programas para homens violentos.

Resultados, Impactos:

- O centro já ajudou 7,400 mulheres, homens e crianças, e recebe aproximadamente 650 casos novos a cada ano.
- O programa para agressores homens representa 25 % do total de casos.
- Mulheres e crianças representam quase 75 % do total de casos.

Interessantemente, o centro relata que seus programas para agressores homens recebe mais atenção do que aqueles voltados às mulheres e crianças.

FONTE: Boletin de la Red de Alcaldes Contra la Violencia - Programa de Prevención de la Violencia, Banco Interamericano de Desarrollo - División de Desarrollo Social, Número 2, abril de 2000.

4. Parcerias: A chave para se estruturar a prevenção do crime e da violência

O crime e a violência são produtos de vários fatores diferentes. Todas as organizações que possam influenciar estes fatores devem participar de projetos para tornar a comunidade segura. Devido ao fato de que estas organizações têm perspectivas e habilidades diferentes, suas atividades de prevenção do crime e da violência precisam ser formalizadas e coordenadas. As parcerias são a chave para que tais abordagens funcionem.

O que é uma parceria?

A natureza das parcerias e seu papel de evitar a criminalidade são freqüentemente mal compreendidos. Antes de montar uma, é preciso ter clareza a respeito do quê a palavra quer dizer. Parcerias são uma maneira de usar os recursos e habilidades de uma comunidade de tal maneira que todos os parceiros se beneficiem e o crime e a violência sejam reduzidos.

Parcerias contra o crime e a violência aproveitam os benefícios que diferentes atores trazem para o trabalho de prevenção. Isto é feito de tal maneira que todos recebam apoio. Levando-se em consideração tanto os pontos fortes quanto os pontos fracos dos setores público, privado e não-governamental, pode-se desenvolver seus pontos fortes para ajudar a evitar a criminalidade e a violência. Ao mesmo tempo, sua ineficiência potencial, causada por fraquezas, pode ser minimizada.[32]

Parcerias não são um atalho para o envolvimento da comunidade. Muito esforço, ainda assim, precisará ser investido em:

- Conseguir a participação de todos os grupos relevantes;
- Consultas à comunidade;
- Criar estruturas nas quais a população local poderá se engajar;
- Equilibrar os interesses conflitantes de grupos poderosos;
- Dar respostas a grupos que se sintam excluídos.

O desafio-chave para as parcerias de prevenção do crime e da violência

Compare uma parceria de prevenção do crime e da violência com uma no campo da habitação. A habitação é uma incumbência central de várias camadas de governo, inclusive do governo local. E também é uma questão setorial vital para a iniciativa privada. Mas no caso da segurança, na maior parte das localidades apenas a polícia a tem como função principal. Isto significa que a criminalidade e a violência geralmente são preocupações periféricas para todas as outras esferas e centrais para nenhuma, fora a polícia.

Quem deve criar as parcerias?

Nenhum órgão é especificamente responsável pela criação de parcerias contra a criminalidade e a responsabilidade é compartilhada. O órgão líder pode ser o governo local como um todo, o gabinete do(a) prefeito(a), a câmara municipal, a polícia ou organizações comunitárias.

Dois princípios devem guiar o processo:

- A demanda é uma questão-chave: se outros níveis de governo demorarem para aceitar o desafio e o governo local estiver conduzindo ativamente um processo de prevenção do crime e da violência, então o próprio governo local deverá coordenar a parceria. Comunidades, empresas e governos locais mundo afora já iniciaram parcerias.
- Uma parceria bem concebida é mais importante do que quem a inicia.

Quem devem ser os parceiros?

Qualquer parceria tem integrantes vitais. Se quaisquer destes estiver faltando, estará também faltando uma parte crucial das informações, recursos e ações de prevenção do crime e da violência. São eles:

- Os serviços policiais (em muitos países há vários, que precisam cooperar para serem parceiros eficazes);

[32] CSIR/ISS; UN-Habitat, *Safer Cities*.

- Secretarias/departamentos municipais, estaduais ou provinciais de segurança;
- Órgãos do governo central, particularmente o Ministério da Justiça e o órgão responsável pelo sistema prisional (mas também considerar: bem-estar Social, Saúde e Educação);
- Polícia local/comunitária;
- Sociedade civil;
- Empresariado.

Não se deve deixar de envolver pessoas da área sem vínculo com o governo. A comunidade deve ser integrante da parceria para que aqueles mais afetados pela criminalidade façam contato uns com os outros e troquem idéias com quem estiver gerenciando o projeto.

Exemplo de parceria: DESEPAZ Cali

No caso do DESEPAZ de Cali, Colômbia, um grupo de trabalho permanente, o Conselho Municipal de Segurança Pública era composto do prefeito, de representantes da Polícia Metropolitana, da Procuradoria Distrital, do Instituto de Medicina Forense, do governo municipal e dos departamentos municipais de trânsito e saúde pública.

Representatividade

Uma questão mais difícil é quem deve representar estes atores. Deve-se envolver grupos de mulheres e de igrejas? Caso sim, quais? Será necessário receber assistência da polícia em nível nacional/ estadual/municipal? De quais unidades destes serviços? A representação pode se tornar uma questão delicada. Eis aqui algumas sugestões:

- Deixar bem claro de início que nem todas as partes interessadas podem ser acomodadas.
- Não gerar expectativas de que a parceria será o veículo para participação.
- Começar a parceria com os membros mais importantes e comprometidos.
- Considerar a criação de uma estrutura com dois níveis que inclua membros gerais e executivos.
- Selecionar membros com base em sua influência, liderança e elos com as partes interessadas que não são parceiras.
- Selecionar parceiros de acordo com o nível no qual a parceria opera.

Qual é o papel de uma parceria?

Dentro de uma parceria deve haver concordância sobre seu papel e responsabilidades. Estes podem evoluir com o tempo à medida que as relações de trabalho se desenvolvam e a cooperação se torne mais fácil. Parcerias podem ser construídas em torno de problemas específicos ligados à criminalidade, assim como de soluções específicas. Elas também podem se organizar em torno de certas questões.

O que uma parceria PRECISA e PODE fazer:

- Compartilhar informações sobre o crime e a violência e como reduzí-los. Isto significa identificar 'vazios' de informação e fazer *lobby* para que haja pesquisa para preenchê-los.
- Coordenar atividades de prevenção do crime e da violência.
- Influenciar outras instituições para que se envolvam na prevenção do crime e da violência. Isto pode incluir pressão sobre instituições que não estejam realizando seu potencial de redução do crime.

É essencial:

- Definição conjunta de prioridades.
- Planejamento e ações conjuntas. Sem concordância a respeito de prioridades conjuntas, os parceiros podem até tocar projetos juntos, mas de maneira não-sistemática.
- Financiamento conjunto. Cada organização da parceria pode financiar suas próprias atividades ou recursos podem ser angariados conjuntamente para projetos em que houver colaboração.

Como gerenciar a parceria?

Para funcionar com eficácia, deve haver concordância no interior de uma parceria sobre:

- Como definir prioridades conjuntas;
- O quê fazer para implementá-las;
- Quem faz o quê e dentro de qual prazo;
- Como a coordenação será gerenciada.

Quem dá a liderança e a coordenação?

A questão de quem lidera a parceria pode ser controversa. Se isto for um problema, pode ser útil haver um rodízio de moderador(a) e da responsabilidade de organizar reuniões. A liderança da parceria deve ter:

- Uma boa compreensão e visão da prevenção de crime e violência;
- A capacidade de arbitrar e estimular a concordância e o consenso;
- Habilidades políticas;
- Acesso a tomadores de decisão e a recursos.

Se houver recursos para tal, um pequeno secretariado pode administrar os assuntos da parceria. Por exemplo, um departamento já existente do governo local pode prestar este serviço. Pode ser útil empregar um(a) coordenador(a) para administrar os assuntos da parceria e cumprir suas responsabilidades entre reuniões.

A importância de um(a) líder forte

A experiência de muitos países mostra que é preciso haver *compromisso* e *liderança* reais da parte de alguém de alto nível que se *responsabilize* por colocar as questões do crime e da violência na pauta política. Muitas vezes esta figura tem sido o(a) prefeito(a), ou outra pessoa-chave do governo local.
(ICPC, 2000.)

Em que nível deve funcionar uma parceria?

Não existem regras rígidas a este respeito. O nível da parceria deve ser determinado pelo tipo de crime/violência. Entretanto, não é apenas o tipo de crime/violência ou a área que determina o tipo de parceria. Há também benefícios na organização de parcerias em torno de questões como a violência contra a mulher. Os principais níveis são:

- (nacional)/estadual/provincial
- metropolitano
- municipal
- bairro

Benefícios e limitações de diferentes tipos de parcerias

	Parcerias de bairro
Pontos fortes	Mais sensíveis às necessidades locais Envolvem parceiros que de outra forma estariam excluídos Maximizam a participação Freqüentemente correspondem a um distrito policial Podem ajudar na implementação de projetos
Pontos fracos	Pouco acesso ao governo local e estadual/provincial Poder e acesso a recursos limitados Requerem esforço a mais para conseguir apoio de tomadores de decisão Poucos funcionários dedicados em tempo integral Difícil influenciar os diferentes serviços policiais estaduais/nacionais

	Parcerias municipais ou metropolitanas
Pontos fortes	Prevenção do crime pode estar aliada com o planejamento e a prestação de serviços do governo local Podem organizar projetos em nível local Têm informações sobre necessidades locais, via representantes eleitos Têm acesso a processos políticos locais Têm acesso a tomadores de decisão Podem alinhar projetos com um número administrável de distritos policiais
Pontos fracos	Laços com secretarias ou departamentos estaduais ou provinciais e com tomadores de decisão podem ser fracos Capacidade de pôr questões na pauta dos serviços policiais pode ser limitada Acesso ao processo político estadual é menos fácil

	Parcerias estaduais/provinciais
Pontos fortes	Têm acesso a departamentos ou secretarias provinciais/estaduais Têm acesso à estrutura policial provincial/estadual
Pontos fracos	Acesso limitado a processos políticos locais Acesso limitado à prestação de serviços do governo local Seleção de projetos pode não refletir as prioridades da comunidade local afetada

Estrutura das parcerias

Parcerias podem funcionar formal ou informalmente. A experiência mostra que as duas formas podem ser exitosas mas que estruturas formais são mais sustentáveis. Parcerias podem se formalizar com o tempo à medida que os papéis e as responsabilidades se tornem mais claras.

Parcerias informais

Estas são redes não muito coesas de partes interessadas e afetadas e organizações que se reúnem periodicamente e, freqüentemente, com prazo de convocação curto. Elas podem responder facilmente a mudanças e demandas. Elas também diminuem tensões entre parceiros sobre liderança e funções. Por outro lado, elas dependem de indivíduos para funcionar e podem sofrer se as pessoas se afastarem.

Parcerias formais estruturadas

Estas podem incluir:

- um grupo designado de prevenção do crime (que poderia ser criado por uma resolução do governo local);
- indivíduos que formalmente representem um órgão ou grupo.

A quem os parceiros prestam contas?

Os parceiros devem prestar contas uns aos outros e ao processo político democrático. Secretarias/departamentos de governo, a polícia e o governo local todos prestam contas a estruturas políticas.

As parcerias precisam interagir com e consultar as estruturas políticas para se assegurarem de que há consenso quanto às decisões tomadas. Surgirão ocasiões em que uma parceria discorda de uma estrutura ou posição política. Em tais casos, a parceria poderia fazer um *lobby* ativo da estrutura política em questão.

Exemplo: Viva Rio, uma parceria não-governamental, Rio de Janeiro, Brasil.

Em 1993, em meio a tensões políticas e a uma crise econômica e social, a população do Rio de Janeiro ficou profundamente abalada com uma série de seqüestros, o assassinato de oito crianças moradoras de rua em frente à Igreja da Candelária e de 21 moradores da favela de Vigário Geral. Em resposta a estes acontecimentos, a população da cidade organizou uma passeata pela paz. Em 17 de dezembro de 1993, milhares de pessoas vestidas de branco fizeram dois minutos de silêncio pela paz. No mesmo dia foi criado o Viva Rio, uma organização não-governamental sem fins lucrativos que almeja a construção de uma sociedade mais democrática e justa. O Viva Rio já organizou diversos projetos sociais e campanhas pela paz com amplo apoio da população carioca. Muitos projetos são voltados especificamente para os jovens, que são mais vulneráveis à violência e aos riscos sociais.

Hoje em dia, o Viva Rio trabalha em conjunto com entidades locais em cerca de 350 favelas e outras comunidades de baixa renda para superar a violência e a exclusão social. O trabalho do Viva Rio é guiado por um conselho consultivo com 32 integrantes que reúne lideranças de várias origens, entre elas do empresariado, do movimento sindical, artistas, lideranças comunitárias de favelas, profissionais influentes da imprensa, padres e pastores. Devido ao compromisso do Viva Rio com o não-partidarismo, nenhum membro do conselho pode ter cargo governamental. Todas as decisões do conselho são tomadas por consenso, e os membros buscam um denominador comum apesar de terem origens e opiniões diferentes. Apesar disto, o Viva Rio há muito trabalha em parceria com diversas instituições governamentais. Um exemplo é o Programa de Capacitação em Policiamento Comunitário com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

5. Comunicação e Participação Comunitária

A comunicação e a participação comunitária são elementos essenciais do desenvolvimento, planejamento, implementação e monitoramento exitosos de uma estratégia de prevenção do crime e da violência.

Comunicação

Um programa de comunicação eficaz é essencial para o êxito da estratégia de prevenção. Ele divulga e promove os objetivos da estratégia e serve de canal de informação para a população sobre os sucessos dos diferentes projetos. Isto, por sua vez, encoraja uma maior participação da comunidade.

É fundamental que todas as partes interessadas/afetadas sejam mantidas informadas dos progressos. O fluxo de informações 'em mão-dupla' deve ser permanente. Isto pode ser feito por intermédio de reuniões, dos meios de comunicação (inclusive rádios comunitárias), publicações, etc.

Uma estratégia de comunicação que lide com todos os aspectos da comunicação, incluindo os meios de comunicação, reuniões públicas, eventos, pôsteres, panfletos, etc, deve ser desenvolvida desde o começo. Profissionais de comunicação devem fazer parte da equipe ou ser consultados ocasionalmente quando se começar a pensar a respeito da estratégia de prevenção do crime e da violência. Isto terá reflexos em termos de tempo e custo, que deverão ser considerados quando se fizer o orçamento.

Participação Comunitária

Envolver a comunidade em todos os aspectos do desenvolvimento e da implementação da estratégia é vital. A participação comunitária não é simplesmente um dos passos do processo, que tem de ser dado antes de se poder dar o próximo. É parte integrante de todo o processo e deve governar todos os seus aspectos, do princípio à implementação e ao monitoramento dos projetos que juntos compõe sua estratégia.

Não se deve confundir participação comunitária com consulta. A participação real é o envolvimento ativo das pessoas na tomada de decisão quanto ao planejamento e à implementação dos processos, programas e projetos que as afetam.

A participação comunitária costuma ser vista como um 'mal necessário' que toma muito tempo e consiste da consulta de todas partes interessadas para que todas sejam mantidas contentes. Se for esta a atitude, certamente será um desperdício de tempo e dinheiro. A participação comunitária envolve muito mais do que consulta. Nela está implícito o envolvimento ativo dos reais beneficiários como parceiros, e não apenas suas opiniões sobre a estratégia.

Quando a participação comunitária garante que as pessoas são parceiras ativas e em pé de igualdade no processo de tomada de decisão, elas têm uma compreensão melhor das questões e das dificuldades associadas à sua carência ou ao seu problema em particular. Elas também compartilharão a responsabilidade de desenvolver soluções práticas para as questões levantadas.

A participação comunitária é uma ferramenta importante e valiosa que ajuda no processo de mudança das percepções, dando poder às pessoas e desenvolvendo uma compreensão comum.

É importante que todas as partes interessadas sejam convidadas a participar no processo, especialmente aquelas diretamente afetadas. Isto poderia incluir ONGs, igrejas, escolas, empresas, sindicatos, organizações cívicas, grupos esportivos, a polícia comunitária, entidades comunitárias, associações de moradores, associações do comércio informal etc. O(A) vereador(a) da localidade deve sempre ser incluído(a) no processo mas não se deve esperar que ele(a) haja como único(a) representante dos diferentes grupos de sua área.

A participação comunitária é um conceito complexo. A intenção deste guia não é descrever em detalhes todos os aspectos da participação comunitária já que tem como objetivo examinar o processo de prevenção do crime e da violência. No entanto, é extremamente importante que se tenha clareza sobre o quê a participação comunitária implica e como ela pode ser utilizada com eficácia para o benefício de todos os envolvidos. Há numerosas publicações a respeito e sugere-se que estas sejam consultadas, assim como um(a) especialista em participação comunitária. Para obter mais informações a respeito de ferramentas e metodologias para avaliações e consultas comunitárias ver por exemplo: www.worldbank.org LAC Region: Civil Society homepage. Há um guia metodológico em espanhol incluído no *site*.

Os benefícios de se investir tempo e dinheiro em processos participativos não devem ser subrestimados. Tais processos podem significar a diferença entre o sucesso e o fracasso. Vale a pena obter a assistência de especialistas em participação para garantir que o processo corra bem. Lembre-se de levar em consideração o tempo e os custos disto durante as fases de planejamento e orçamento.

Exemplo: **Comitês de Bairro Pela Coexistência, Medellin, Colômbia.**

Contexto: Como muitas cidades colombianas, Medellin sofre de altas taxas de violência na comunidade, particularmente entre homens de 18 a 25 anos. Em Medellin, como na Colômbia como um todo, a violência há 15 anos é a principal causa de morte. Cerca de 200 grupos armados já foram identificados, grupos que em sua maioria visam a delinqüência. Mílicias armadas, embora incluídas neste número, são uma parcela pequena.

Objetivos: Para enfrentar o problema a cidade propôs uma estratégia dupla. Em nível mais amplo, mobilização da comunidade para planejar, coordenar, gerenciar e acompanhar um processo de promoção da paz através da criação dos Comitês de Bairro pela Coexistência (CBCs). E num nível mais estreito, uma atenção direta à incidência de violência e àqueles afetados por ela geraria esforços educacionais, serviços de resposta e políticas claras para a reabilitação dos transgressores (tudo em nível municipal). Entre os obstáculos a uma ação eficaz na comunidade, havia: a falta de liderança; a influência negativa sobre os jovens do conflito armado; a falta de uma formação integrada e qualificada das instituições estatais (entre outras); organização e participação fracas ou incipientes por parte dos membros da comunidade; e a facilidade com que se pode adquirir armas e drogas. Fatores que influenciam o nível de violência e que também precisaram ser enfrentados incluem o alcoolismo, a prostituição e maternidade/paternidade solteira sem apoio.

Atividades e êxitos: O projeto é parte integrante de diversas estruturas trans-setoriais: formação humana, os CBCs, a rede de CBCs, o Centro pela Mediação e Resolução de Conflitos e um programa de apoio a pequenas unidades produtivas.

- A formação humana é composta por mais de 300 pessoas de 40 bairros incluindo promotores(as) sociais e inspetores(as) (ver abaixo) com o propósito de formar lideranças para serem a vanguarda dos esforços em cada bairro. Isto é feito por meio de oficinas de capacitação, conferências e palestras.
- A estrutura dos CBCs consiste de um(a) líder comunitário(a), um(a) inspetor(a) (que faz a ligação entre a comunidade e órgãos do governo), um(a) promotor(a) social (que faz a ligação entre os projetos municipais e a comunidade), um padre (que dá apoio espiritual e moral) e ONGs da comunidade com um histórico de trabalho em desenvolvimento comunitário. Os objetivos principais são:
  - A criação coletiva de dois manuais para a ação: um para combater a violência doméstica e o outro para melhorar as relações comunitárias. A intenção é que estes sirvam de parâmetro para o CBC analisar casos de conflito e intervir.
  - A promoção de eventos culturais e esportivos como fóruns para encorajar a coexistência e desarmar a juventude.
  - A criação de Zonas de Coexistência Comunitária para promover relações saudáveis entre membros da comunidade.
  - A sensibilização e motivação da comunidade para participar do processo.
  - Promover valores saudáveis entre as crianças e dialogar com e sensibilizar os atores violentos para que cessem as hostilidades e respeitem suas comunidades.
- A rede de CBCs, composta de um representante de cada CBC, facilita a troca de experiências e de outras informações, propõe o rumo que os CBCs devem tomar, sistematiza a tomada de decisões e coordena atividades entre as comunidades.
- O Centro pela Mediação e Resolução de Conflitos é encarregado do diálogo e da mediação com os grupos armados. Algumas das atividades-chave incluem o estabelecimento de contatos, entrosamento e reconciliação de campo, a criação de um manual de mediação e oficinas de estudo. O centro também é responsável por uma campanha de desarmamento e de alcance à juventude.
- O apoio a pequenas unidades produtivas pretende otimizar a alocação de recursos aos bairros e prover recursos àquelas comunidades empenhadas em atividades merecedoras de financiamento.

Resultados, impactos: Não disponíveis no momento.

6. As quatro etapas de planejamento e implementação de uma estratégia de prevenção do crime

Programas de prevenção do crime exitosos são baseados em soluções simples dirigidas a alguns problemas. O planejamento é a chave. Deve-se abordar os problemas da comunidade sistematicamente: descubrir os problemas principais, desenvolver programas que respondam a necessidades específicas e avaliá-los para se assegurar de que estejam funcionando.

Etapas e passos da estratégia

ETAPA 1 - Uma auditoria de segurança comunitária para identificar problemas e entender a comunidade

Passo 1: Identificar os problemas da comunidade ligados ao crime e à violência por meio da coleta de informações (da polícia, de levantamentos e da comunidade).
Passo 2: Identificar quem já está envolvido com atividades de prevenção do crime e da violência na comunidade.
Passo 3: Analisar as características sociais e físicas da área.
Passo 4: Decidir quais problemas são os mais importantes (problemas prioritários).
Passo 5: Analisar estes problemas prioritários na comunidade.

Produto: Clareza a respeito dos problemas ligados ao crime e à violência e das organizações/pessoas já envolvidas com atividades de prevenção do crime e da violência na comunidade.

ETAPA 2 - Desenvolvendo uma estratégia

Passo 6: Selecionar e agrupar os problemas prioritários em áreas de foco.
Passo 7: Identificar e abordar possíveis parceiros na região para ajudar a reduzir o crime e a violência.
Passo 8: Identificar possíveis soluções.
Passo 9: Selecionar os programas (soluções) mais adequados e refiná-los.
Passo 10: Obter apoio para os programas selecionados.

Produto: Uma estratégia de prevenção do crime e da violência.

ETAPA 3 - Gerenciando e implementando a estratégia

Passo 11: Desenvolver planos para implementar as soluções com metas e objetivos.
Passo 12: Assegurar recursos para um bom gerenciamento de projetos. Muitas boas idéias fracassam por falta de gerenciamento adequado.

Produto: A capacidade de implementar a estratégia.

ETAPA 4 - Monitorando e avaliando a estratégia

Passo 13: Certificar-se de que o monitoramento e a avaliação foram planejados e orçados.
Passo 14: Certificar-se de que os projetos têm objetivos bem definidos.
Passo 15: Identificar maneiras de avaliar o desempenho do projeto.
Passo 16: Criar os moldes de uma avaliação e fazê-la.

Produto: Uma indicação do quê funciona, o quê não funciona e o quê poderia funcionar.

Há quatro fases nesta abordagem de resolução de problemas. Estas são mostradas como etapas no modelo de planejamento. É essencial ter cumprido as quatro etapas quando se partir para a formulação e implantação da estratégia de prevenção do crime e da violência. Abaixo discute-se mais detalhadamente cada etapa.

Programa DESEPAZ, Desenvolvimento, Segurança e Paz, Cali, Colômbia.

Contexto: Entre 1983 e 1993, a taxa anual de homicídio em Cali aumentou 366%, de 23 para 90 por 100,000 habitantes. Homicídios e acidentes moto-veiculares foram as principais causas de óbitos na cidade. Além de um aumento significativo nas taxas de crime e violência, havia a percepção da população da violência e da insegurança como os problemas mais sérios da cidade, tão sérios que o candidato a prefeito Rodrigo Guerrero os colocou no âmago de sua campanha política. Ao ser eleito, o DESEPAZ (Desenvolvimento, Segurança e Paz) foi criado.

Objetivos:

- Fortalecer as instituições democráticas;
- Dar poder à comunidade;
- Avaliar e tratar de necessidades prioritárias;
- Promover a resolução pacífica de conflitos por meio de uma estratégia de comunicação.

Atividades e sucessos: 6 áreas estratégicas foram o foco do programa:

- ***Monitoramento.*** Uma série de estudos epidemiológicos e pesquisas de opinião foi conduzida para investigar e estudar a violência a fundo, assim facilitando a implementação de soluções estratégicas.
- ***Melhorias institucionais.*** A polícia foi melhorada por meio do provimento de educação secundária para todos os policiais e de reformas em todos os distritos. Os serviços jurídicos também foram melhorados com a criação de 10 Centros de Mediação, de 20 Escritórios de Auxílio Legal e de Centros de Acolhimento de Violência Familiar, desenvolvendo o conceito de casas de paz (que incluiriam todos estes serviços). O Judiciário local foi computadorizado.
- ***Melhorias Comunitárias.*** Diversos programas voltados à educação dos cidadãos para a paz foram criados: o Conselho Comunitário de Governo, em que se reúnem secretários(as) municipais, o prefeito e todos os representantes comunitários para discutir os problemas enfrentados pelas comunidades, planos de ação e o progresso de projetos anteriores; a campanha Crianças Amigas da Paz, na qual as crianças trocam suas armas de brinquedo por passes para parques de diversões; campanhas publicitárias na TV ensinando a tolerância e a coexistência comunitária entre os cidadãos, amplamente aceitas e com repercussão positiva entre a população.
- ***Promoção da eqüidade.*** A cidade melhorou os programas educacionais, os serviços públicos e a habitação em zonas de risco.
- ***Programas para a juventude.*** A cidade implementou o programa PARCES: PARticipação, Convivência, Educação, Superação, que atraiu 1400 jovens e ofereceu-lhes orientação psicológica, atividades recreativas e apoio na busca de emprego. A prefeitura de Cali também criou as Casas da Juventude, que são áreas de recreação para jovens; os Jogos Olímpicos Inter-comunitários; e o programa "Geração de Entrada", uma organização de pequenos negócios para jovens.
- ***Políticas Especiais.*** A implementação da "lei semi-seca", que visa proibir a venda de álcool após à 1 hora da manhã nos dias de semana e às 2 horas nos fins de semana e feriados; a proibção do porte de armas em certos dias; e o programa de prevenção de acidentes de trânsito.

Resultados, impactos:

- Entre 1994 e 1998, o número anual de homicídios em Cali caiu por 600.
- O desemprego chegou a 7% em 1994 mas voltou a subir nos anos seguintes.
- Desde 1993, o DESEPAZ vem publicando dados semanalmente.

FONTES: R. Guerrero, Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ de la Ciudad de Cali, Programas Municipales para la prevención y atención de la violencia. Banco Interamericano de Desarollo - Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 29-30 Julio 1999.
www.prevencionviolencia.org.co/quienes/quienes.html
R. Guerrero, A. Concha-Eastman, An Epidemiological approach for the prevention of urban violence: The case of Cali, Colombia, Journal of Health & Population in Developing Countries, Vol. 4, No.1, 2000;
http://www.jhpdc.unc.edu/Journal41/rgart.htm programa voltado para o fortalecimento da auto-regulação de comportamentos coletivos e individuais por meio do alinhamento de tais comportamentos com a Lei.

Uma auditoria de segurança ajuda a focar a prevenção do crime e da violência onde ela é mais necessária. Há quatro razões pelas quais é necessário conduzir uma auditoria de segurança:

- Os recursos sempre são limitados, uma auditoria ajuda a identificar os problemas mais sérios para que não se desperdice tempo, esforço e dinheiro.
- Diferentes partes interessadas da comunidade desejarão focar diferentes problemas: uma auditoria ajuda a resolver estes conflitos ao ofertar informações factuais sobre quais problemas são mais graves.
- Os esforços de diferentes organizações podem ser coordenados para evitar duplicações e fazer o melhor uso dos recursos disponíveis.
- A não ser que se saiba desde o começo quanto crime e violência têm sido praticados e qual é a natureza do problema, é impossível avaliar o impacto dos programas mais à frente.

Vale lembrar que a violência normalmente é o problema mais sério mas boa parte dela (tal como a violência doméstica, o estupro e o abuso de crianças e idosos) fica oculta.

Mesmo que os problemas da área pareçam óbvios, vale a pena descobrir o quanto for possível sobre seu volume e natureza. Não se deve esquecer de que as vozes mais altas da comunidade não são necessariamente as daqueles mais afetados pela violência e pelo crime. É preciso identificar corretamente quem corre os maiores riscos. Além disto, uma boa análise do problema será útil quando se estiver buscando os programas mais eficazes de prevenção do crime e da violência. Se se compreende quando, onde e como acontece um ato violento ou criminoso, fica mais fácil pensar maneiras de evitá-lo.

Quem pode ajudar a conduzir a auditoria?

Pode-se conseguir ajuda ou conselhos de:

- Polícia ou outros funcionários da área que ao longo do tempo coletaram e usaram estatísticas sobre o crime e a violência e que tenham familiaridade com os problemas locais.
- Grupos comunitários ou ONGs que se dediquem a questões ligadas ao crime e à violência.
- Membros de uma instituição de ensino superior da localidade.
- O governo nacional/estadual/provincial pode ter um órgão que possa dar ajuda ou conselhos.

Os sites abaixo oferecem vários recursos que podem ser úteis em diferentes etapas do desenvolvimento de uma estratégia:
http://www.crime-prevention-intl.org
http://www.ncpc.org
http://www.who.org
http://www.iadb.org
http//www.unchs.org/safercities
http://www.cdc.gov/ncipchm

Há também uma lista de recursos no final do guia.

PASSO 1: Identificar os problemas da comunidade ligados ao crime e à violência por meio da coleta de informações

O que é a comunidade?

Será necessário decidir quem será incluído no processo. O grupo escolhido poderá coincidir com os limites geográficos, tais como uma região metropolitana, um município ou bairro.

Em alguns casos, pode-se estar preocupado somente com um problema em particular e, logo, incluir grupos interessados sem uma definição geográfica, tais como mulheres, jovens, idosos ou pequenos comerciantes.

Quais informações serão necessárias?

Para identificar problemas e decidir a quais dar prioridade é preciso ter certos tipos de informação local sobre o crime e a violência.

Informações detalhadas como perfis de vítimas e criminosos, como os crimes foram cometidos e o envolvimento das drogas e do álcool se tornarão necessárias mais tarde quando problemas específicos tiverem sido selecionados. Não é necessário coletar todos estes detalhes sobre atos violentos e criminosos na área. Não obstante, é importante se ter um conhecimento sólido das informações disponíveis e do quê será necessário ao longo do processo de planejamento.

1. Informações sobre a natureza do crime

Diversidade de tipos de crime: serão necessárias fontes que informem sobre todas as categorias de crime e violência.

Onde o crime e a violência ocorrem: padrões de crime e violência freqüentemente estão ligados a certos lugares, portanto, os dados devem ser tão específicos quanto possível com relação a isto.

Informações sobre a vítima: fatores como raça, idade, sexo, ocupação, tipo e localização do domicílio ou negócio, tipo de artigo roubado etc.

Informações sobre o transgressor: fatores como idade, raça, sexo, distâncias percorridas para cometer o ato violento/criminoso, histórico criminal e provável motivação. Estas informações são difíceis de encontrar porque muitos transgressores não são pegos. É possível, no entanto, fazer aproximações bem informadas.

Detalhes de como crimes são cometidos: Esta informação é muito útil para se tentar evitar crimes. Se a análise indicar que a maior parte dos homicídios de um bairro é cometida por homens jovens e suas vítimas são pessoas conhecidas deles, a solução será uma. A solução será bem diferente se a análise indicar que a maior parte dos homicídios ocorre durante seqüestros-relâmpago cometidos por grupos criminosos organizados.

Envolvimento de drogas e álcool: muitos crimes de rua, assim como crimes violentos como agressão, estupro e abuso de crianças envolvem drogas ou álcool. Crimes são cometidos para se obter drogas, ou quando o criminoso, a vítima ou ambos estão sob a influência de drogas. Na América Latina, muitos crimes violentos estão ligados a um alto consumo de álcool.

Exemplo: 'Leis-secas' na América Latina

O programa DESEPAZ de Cali, Colômbia, mostrou que 56% de todos os homicídios ocorriam entre sexta-feira e domingo, e destes, um quarto ocorria aos domingos. Além disto, havia um aumento desproporcional em feriados e dias especiais tais como Natal, Ano Novo, dias de eventos esportivos etc. Com base no descrito, foi considerado que a restrição da venda de bebidas alcoólicas em lugares públicos seria uma medida eficaz para se reduzir o crime, a violência e acidentes. As leis 'semi-secas' de Cali e a lei 'cenoura' de Bogotá, Colômbia, estabeleceram 'toques de recolher' para a venda de álcool (entre 1h e 2h da manhã), o que fez uma diferença significativa na redução da violência nestas cidades (Guerrero, 1999). Recentemente, outras cidades da América Latina começaram a fazer experiências com 'leis secas' para evitar a violência, por exemplo, Diadema, Estado de São Paulo, Brasil.

2. Informações sobre quanto crime é cometido

Quando ocorre o crime: é preciso ter informações sobre quanto crime ocorre num período dado tal como um ano, mês, estação do ano, dia e até horário. Isto ajuda a calcular se a incidência de certos tipos de crime está aumentando ou diminuindo. É sempre melhor trabalhar com dados de períodos longos: vários anos, meses, dias etc. Estes dados também ajudam a explicar os níveis de crime e violência, já que estes freqüentemente aumentam em certos dias da semana, após eventos esportivos e durante períodos festivos tais como dezembro.

Taxas de criminalidade: taxas são mais precisas do que números se comparando áreas

Impacto do crime: esta informação é útil, especialmente se muitos tipos de crime têm alta incidência na comunidade e não está claro por onde começar. Vale lembrar que os crimes com o maior impacto não são necessariamente aqueles que mais ocorrem.

Exemplo

O homicídio pode ocorrer menos freqüentemente do que o roubo de carros, mas tem um impacto bem mais severo. Medidas de impacto incluem o número de ferimentos, perda financeira, a capacidade de resposta das vítimas (têm seguro?) e quão bem o sistema de justiça responde. Por exemplo, o roubo de lojas costuma ter uma taxa de condenação muito mais alta do que o assassinato.

Fontes de informação

Há muitas fontes de informação sobre o crime e a violência. As duas principais são a polícia e a comunidade. A chave é ser criativo e conversar com pessoas afetadas pelo crime e pela violência. A tabela abaixo demonstra que há muitas fontes em potencial na comunidade. Os pontos negativos e positivos são apontados, além de uma indicação do tipo de informação que cada fonte pode dar.

Informações a respeito de fontes sobre o crime e a violência		
Polícia	*Estatísticas* • Números nacionais, estaduais/ provinciais, locais • Delegacia local	*Entevistas* • Delegado(a) local • Chefes locais de prevenção do crime • Chefe(s) do corpo de detetives
Comunidade	*Levantamentos de vítimas* Indicam: • Volume de crime • Crimes mais graves • Grau de medo do crime • Preocupações da comunidade, etc	*Outras fontes da comunidade* • Entrevistas com pessoas-chave • Entrevistas em grupo/*focus groups* • Entidades, instituições, empresas, ONGs, secretarias municipais, firmas de segurança particular, hospitais, escolas, etc • Matérias de jornais, estações de rádio e TV

1. Estatísticas Policiais

A polícia pode ser uma boa fonte de informações sobre o crime, apesar do ceticismo de muitos quanto à precisão dos números policiais. Há muitas razões pelas quais os registros policiais devem ser usados, apesar das limitações deste tipo de fonte.

Os registros policiais são úteis porque:

- Registram todos os crimes relatados à polícia;
- Registram os crimes em toda a área e não apenas em algumas partes dela;
- São uma boa fonte de informação ao longo do tempo — é necessário que se tenha uma fonte consistente com a qual avaliar o impacto da estratégia depois de um ou dois anos.

Os registros policiais são limitados porque:

- Só o que é relatado fica registrado. Estatísticas sobre a violência sexual, os pequenos crimes como assaltos, os crimes contra as crianças, as fraudes, a corrupção e crimes ligados às drogas são menos precisos.
- Estatísticas em nível de bairro ou rua nem sempre são precisas ou fáceis de conseguir;
- Detalhes sobre crimes (tais como como foram cometidos, se armas foram usadas, tipos de ferimentos, relação vítima-criminoso) freqüentemente ficam faltando.

2. Comunidade: levantamentos de vítimas

Levantamentos de vítimas são o método mais sistemático de coleta de informações na comunidade. Eles não só preenchem as lacunas nos dados policiais, como também indicam o quê as pessoas pensam sobre o problema da criminalidade e serviços existentes, como a polícia. As percepções da comunidade são tão importantes quanto o volume de crime que ocorre — consultas à comunidade são um passo vital no

processo de planejamento. As idéias das pessoas a respeito do crime e da violência na sua localidade freqüentemente diferem do quê sugerem as estatísticas oficiais.

Levantamentos de vítimas são úteis porque:

- Englobam todos os tipos de crime, inclusive os que não são relatados à polícia;
- Dão informações que ajudam a avaliar o risco advindo do crime;
- Informam sobre o medo do crime. O medo pode ter consequências negativas para a comunidade e, devido ao fato de nem sempre corresponder aos níveis reais de crime e violência, as pessoas precisam ser indagadas a respeito do quê temem e por quê, para que algo possa ser feito;
- Mostram o quê a população pensa da polícia, das entidades de apoio à vítima, das firmas de segurança particular etc, e como estes serviços podem ser melhorados.

Levantamentos de vítimas são limitados porque:

- Podem ser caros e tomar muito tempo;
- As mulheres costumam relutar em falar sobre violência sexual ou doméstica;
- Podem não revelar dados a respeito de crimes contra crianças (em geral só são entrevistadas pessoas acima de 18 anos);
- Não costumam dar informações sobre os transgressores (embora possa-se incluir perguntas a este respeito ao formular o levantamento).

Instrumentos do *Safer Cities*

O programa *Safer Cities* [Cidades Mais Seguras] da Habitat-ONU, em colaboração com seus parceiros de diferentes projetos e através da cooperação internacional, desenvolveu um conjunto de instrumentos. São instrumentos de avaliação, de planejamento de prevenção do crime, de implementação e de institucionalização. Mais informações podem ser encontradas no *site* http//www.unchs.org/safercities/tools .

1. Other sources in your community

É necessário usar outras fontes porque as estatísticas policiais e os levantamentos de vítimas têm suas limitações. Informações sobre a comunidade e as opiniões dos moradores podem ser coletadas de várias formas. Este processo costuma estimular a participação e cooperação da comunidade porque as pessoas sentem que fazem parte dele.

Boas fontes de informações sobre o crime e a violência são:

- Secretarias/departamentos municipais de habitação, empresas concessionárias de serviços públicos (água, eletricidade, gás, telefone), escolas;
- Lojas e pequenas empresas;
- Seguradoras;
- Firmas de segurança particular e bancos;
- Hospitais, clínicas, assistentes sociais, médicos;
- Entidades de apoio à vítima de crimes como violência doméstica;
- Prisões;
- Organizações de mulheres, grupos de jovens, organizações de crianças moradoras de rua;

- Organizações cívicas;
- Sindicatos.

A maior parte das informações conseguidas com estas fontes não terá a forma de números, já que virá de entrevistas, reuniões e discussões em grupo.

- Entrevistas com pessoas-chave: estas podem incluir líderes locais de partidos políticos, grupos de mulheres, grupos e lideranças de igrejas, ONGs que trabalhem em assuntos correlatos, entidades de apoio à vítima, centros de apoio jurídico, diretores(as) de escolas e orientadores(as), assistentes sociais, chefes locais da polícia e de prevenção do crime, juízes, promotores, membros da vigia de bairro, motoristas de táxi, comerciantes informais, sindicalistas e líderes cívicos.
- Reuniões em grupo: Se a comunidade for uma cidadezinha ou bairro, pode-se programar reuniões com os residentes ou organizações comunitárias para discutir problemas da comunidade. Ao contrário de levantamentos formais, as opiniões expostas não representarão toda a comunidade mas será possível obter informações mais detalhadas. Pode-se organizar reuniões gerais da comunidade ou reuniões com grupos específicos como mulheres ou motoristas de táxi.

PASSO 2: Identificar quem já está envolvido em atividades de prevenção do crime e da violência na comunidade.

Uma parte importante da auditoria de segurança comunitária é descobrir quais entidades e organizações já estão envolvidas em atividades de prevenção do crime e da violência.

Os benefícios deste passo são:

- Facilitar a coordenação de atividades na área;
- Evitar a duplicação de programas;
- Identificar as lacunas na prestação de serviços. Por exemplo, uma auditoria pode revelar uma falta de abrigos para vítimas de violência doméstica;
- Maximizar habilidades, capacidades e recursos escassos por meio da colaboração com iniciativas já existentes;
- Aproveitar o tempo passado nestas reuniões para comunicar a estratégia. O processo de consulta à comunidade também estimula a participação. Existe uma probabilidade maior das pessoas se envolverem em programas que respondem às suas necessidades porque suas opiniões foram levadas em consideração.

PASSO 3: Analisar as características físicas e sociais da comunidade

Será preciso coletar informações sobre as características físicas e sociais da área. Isto ajudará a analisar e compreender as causa do crime e da violência. Também ajudará a elaborar programas de prevenção do crime e da violência que levem em consideração as características da comunidade e seu ambiente físico.

Características físicas

Estas informações serão úteis para formular projetos de prevenção situacional do crime. Alguns destes são conhecidos como CPTED (Prevenção do Crime Através de

Design Ambiental)[33] ou 'prevenção do crime específica de lugar'. Projetos como este devem ser implementados em paralelo a outros com foco social e de cumprimento da lei voltados para um problema específico da área. Algumas das principais características físicas são:

- Densidade populacional: isto pode contribuir com o crime se as pessoas vivem em condições de super-população.
- Configuração e tipo de habitação: fatores como zoneamento de uso do solo, configuração do bairro, tipo de habitação e tamanho dos terrenos podem incentivar a criminalidade. Lares improvisados em favelas costumam ser mais difíceis de proteger e de mais fácil acesso para ladrões. Terrenos grandes e chácaras reduzem o número de pedestres que usam as ruas, o quê significa menos pares de olhos alerta. As áreas comuns de alguns prédios altos não são seguras, com corredores compridos e escuros e escadarias que oferecem refúgio para criminosos em potencial.
- Imagem e infra-estrutura: pichações, lixo, janelas quebradas e jardins descuidados dão a impressão de que uma área não é segura, e isto pode significar que os residentes terão menos interesse em melhorá-la. Vale também tomar nota de quais partes da comunidade têm eletricidade, infra-estrutura e serviços. Iluminação de rua ruim, encoraja a criminalidade e uma falta de infra-estrutura e serviços deixa as pessoas mais vulneráveis ao crime.
- Rotas de transporte: a configuração e a natureza das ruas e vias férreas podem oferecer oportunidades para o crime e obstruir esforços de prevenção do crime. Estradas trazem o trânsito de não-residentes e oferecem rotas fáceis de entrada e fuga de uma área.
- Terra ociosa: grandes áreas de terra ociosa ou sub-utilizada costumam ser espaços mal cuidados que dão oportunidades para se cometer crimes, tornam os transeuntes vulneráveis a ataques e dificultam patrulhas policiais.
- Dependências comerciais e industriais: certos tipos de negócio podem atrair ou facilitar o crime. Por exemplo, uma concentração de lojas de penhora pode facilitar a venda de artigos roubados pouco antes.

Prevenção Situacional do Crime; CPTED – Prevenção do Crime Através de *Design* Ambiental

A noção de que o ambiente físico pode aumentar ou diminuir as oportunidades para o crime não é nova. Há décadas ela é estudada extensivamente mundo afora. Há um consenso geral de que se o ambiente for planejado, desenhado e gerenciado apropriadamente, a incidência de certos tipos de crimes pode ser reduzida. O desenho ambiental já fez parte de muitas iniciativas de prevenção do crime em países tais como o Reino Unido, os EUA, o Canadá, a Holanda, a Austrália e a África do Sul.

O ambiente pode ter um papel significativo em termos de influenciar as percepções de segurança. Certos ambientes podem dar uma sensação de segurança, enquanto outros podem induzir o medo mesmo em áreas com baixas taxas de criminalidade. Neste sentido, medidas de planejamento e desenho podem ser usadas com muito êxito para acentuar sensações de segurança em áreas onde as pessoas se sentem vulneráveis.

A despeito dos muitos benefícios da prevenção situacional do crime, deve-se reconhecer seus limites. Ela só pode ser implementada para lidar com certos tipos de crime e em certas localidades. Em muitos casos, intervenções desta natureza são muito mais eficazes se aliadas a outras medidas de prevenção do crime.

Fonte e mais informações: *Designing Safer Places: A Manual for Crime Prevention through Planning and Design*, CSIR, 2001. Pretória, África do Sul. www.csir.co.za

Características sociais

Características sociais são importantes porque a criminalidade e a sua prevenção são assuntos que tangem às pessoas. Cada pessoa de uma comunidade terá uma relação ou outra com o crime — seja como vítima, vítima em potencial, pessoa que teme o crime, transgressor, transgressor em potencial ou participante de atividades de prevenção. São fatores sociais importantes:

- Idade: este pode ser um fator importante para se entender e prever os níveis de incidência do crime na área. Mudanças nos níveis de incidência do crime em países como os Estados Unidos foram vinculadas ao número de pessoas entre as idades de 15 e 24 anos, a faixa etária da maior parte dos transgressores.
- Gênero: as mulheres são vulneráveis a certos tipos de crime como violência doméstica e sexual. Homens jovens são os mais vulneráveis a outros crimes violentos e também mais propensos a cometer crimes.
- Condição sócio-econômica: pobreza e desemprego podem levar ao crime e são fatores que devem ser considerados no planejamento.
- Altos níveis de desigualdade: uma alta incidência de crime e violência freqüentemente está ligada a altos níveis de desigualdade econômica. Muitas cidades da América Latina se caracterizam pelo fato de ricos e pobres viverem muito perto uns dos outros. Nestas áreas a incidência do crime costuma ser mais alta.
- Atividades para jovens: muitos atos criminosos e violentos são cometidos por jovens adultos desempregados ou sem ter o quê fazer. É importante descobrir que tipo de estrutura esportiva, de recreação e para atividades sociais existe na área e se há organizações às quais os jovens podem se associar. Deve-se também investigar as escolas da comunidade e até que ponto elas podem ser envolvidas em atividades de redução do crime como conscientização, atividades após as aulas etc.
- Comunicação e participação em atividades comunitárias: será mais fácil implementar programas de prevenção em comunidades onde há uma boa comunicação entre os residentes e níveis altos de participação em organizações e atividades locais. Iniciativas como vigilância de moradores e comitês de rua ou quarteirão são também indicadores da vontade das pessoas de participar em atividades de prevenção do crime e da violência.
- Segurança de posse: a incidência do crime tende a ser mais alta em comunidades onde há uma alta rotatividade de ocupação dos domicílios. Locatários podem ter menos interesse em proteger suas comunidades do que proprietários. Tipos diferentes de posse da terra podem afetar a capacidade e vontade dos moradores de investir em suas casas. A alta rotatividade de ocupação também afeta a coesão social de uma comunidade.

Fontes de informação sobre a comunidade

Informações sobre as características físicas da área podem ser obtidas do departamento ou secretaria municipal de urbanismo. Muitos municípios têm planos de desenvolvimento do solo, planos de melhorias urbanas ou planos integrados de desenvolvimento que incorporam planejamento para o uso do solo, transporte, infra-estrutura e promoção do desenvolvimento econômico.

Estes planos e documentos correlatos podem conter uma boa parte das informações necessárias para se analisar a natureza física da comunidade.

Vale também conhecer a área por meio de visitas a lugares relevantes. Pesquisas domiciliares, dados do censo e outras fontes estatísticas também ajudarão.

PASSO 4: Decidir quais problemas são os mais importantes

A estratégia de prevenção do crime só terá uma boa probabilidade de sucesso se for focada num número pequeno de problemas administráveis. Nesta parte do processo de planejamento deve-se usar as informações coletadas nos Passos 1, 2 e 3 para decidir quais problemas são os mais graves. Aí então será possível dirigir os programas de prevenção do crime para onde forem mais necessários e tiverem mais chances de sucesso.

Por exemplo,	como você selecionaria um dos seguintes problemas para receber atenção urgente?
Violência doméstica	Ocorre em níveis moderados, resulta em ferimentos e mortes; resposta fraca do sistema de justiça penal; baixo potencial de melhora em curto prazo.
Assalto	Ocorre em níveis moderados, causando altos níveis de medo; resulta em poucos ferimentos, embora cause desinvestimento nas áreas afetadas; potencial de redução moderado.
Roubo de carros	Ocorre em altos níveis por toda a comunidade; não resulta em ferimentos; poucas recuperações de bens; potencial de redução moderado.

Priorizar significa fazer escolhas. Provavelmente, será necessário escolher entre vários problemas sérios ligados ao crime e à violência e entre áreas geográficas da comunidade em questão.

1. Os crimes mais sérios

Será necessário escolher o tipo de crime/violência mais grave com base em:

- Volume: considerar quanto crime e violência ocorre;
- Taxa: considerar os problemas de maior incidência;
- Risco: considerar quais problemas representam maior risco;
- Taxa de mudança: considerar quais problemas estão aumentando mais rapidamente;
- Medo e preocupação: considerar quais problemas mais preocupam as pessoas;
- Impacto: considerar quais problemas terão o maior impacto;
- Potencial de redução: considerar quais problemas serão mais fáceis de evitar.

Vale a pena escrever cada problema numa folha grande de papel e preencher a maior quantidade de informação a respeito de cada uma das considerações acima. Uma matriz de decisão de prioridades poderia ter a seguinte aparência:

Tabela X: Matriz para escolha dos tipos mais sérios de crime*

Tipo de problema	Agressão doméstica	Roubo a residências	Seqüestro-relâmpago
Tamanho do problema	Frequência: 6.575 Taxa: 1,315/100,000 Risco: 1 in 30	Frequência: 10.300 Taxa: 2,060/100,000 Risco: 1 in 15	Freqüência: 2.775 Taxa: 555/100,000 Risco: 1 in 60
Taxa de mudança	9% de aumento	2% de aumento	7% de aumento
Medo	32% dos pesquisados	70% dos pesquisados	56% dos pesquisados
Mortes/ferimentos (impacto)	12 mortes 130 ferimentos graves	6 ferimentos graves 15 ferimentos leves	2 mortes 4 ferimentos graves 8 ferimentos leves
Prejuízo em $	Desconhecido	$ 532.000,00	$ 437.882,00
Resposta da Justiça Penal	22% presos 42% dos presos foram condenados	10% presos 30% dos presos foram condenados	10% presos 51% dos presos foram condenados
Potencial de redução	Em curto prazo, baixo	Moderado	Moderado

(*Todos os números são hipotéticos, baseados numa cidade com 500,000 habitantes e calculados por ano.)

2. Lugares da comunidade mais afetados

As informações coletadas nos passos 1-3 devem mostrar quais áreas são mais afetadas pelo crime e a violência em geral. Também será preciso identificar os lugares onde há a maior probabilidade de certos crimes ocorrerem. Se uma análise mostrar que certas partes da comunidade são mais propensas ao crime e à violência, pode-se decidir priorizar estas áreas para a intervenção.

Exemplo: Delegacias da Mulher, São Paulo, Brasil.

Contexto: Em 1983, o Conselho Estadual da Condição Feminina relatou que um grande número de mulheres brasileiras eram vítimas de violência e seus agressores escapavam das sanções da lei devido à não-procura da polícia por parte das vítimas e à inação policial. Isto levou à criação de delegacias totalmente dirigidas por policiais mulheres. O projeto foi financiado principalmente pelo governo estadual, mas a prefeitura de São Paulo também cedeu espaço e pessoal. Hoje em dia há mais de 100 delegacias da mulher no estado de São Paulo e o projeto se expandiu pelo Brasil afora.

Objetivo: Reduzir e evitar a violência contra a mulher por meio da dissuasão dos agressores; prestar serviços de assistência às vítimas.

Atividades:

- Oferecer assistência às vítimas por meio da elaboração de reclamações e relatórios oficiais e detalhados;
- Prestar serviços sociais e psicológicos às vítimas;
- Em alguns casos, prover abrigo de emergência a vítimas;
- Organizar cursos/oficinas para parceiros masculinos violentos, buscando que estes desenvolvam o respeito à mulher e seu direito legal à segurança.

Resultados, impactos:

- A primeira delegacia da mulher de São Paulo, recebeu 2.000 relatos de violência contra mulheres em seu primeiro ano (1985), número que chegou a 7.000 em 1989. (Este tipo de iniciativa freqüentemente leva a um forte aumento inicial em atos de violência *relatados*, já que as mulheres se sentem mais confiantes e à vontade para se manifestar).
- A delegacia da mulher do Rio de Janeiro registrou nos dois anos seguintes à sua fundação (1987) uma queda de 65% no número de ameaças contra mulheres e de 37% no número de estupros.

FONTE: INTERNATIONAL CENTER FOR CRIME PREVENTION, 2000.
Site: http://www.crime-prevention-intl.org/english/programs/index.html

3. Vítimas de alto risco, afetadas pelo e com medo do crime

Os passos 1 a 3 devem ter fornecido perfis de vítimas dos diferentes tipos de crimes, além de informações sobre o impacto do crime nas vítimas e na comunidade. Talvez tenham fornecido também informações sobre quantas vítimas voltam a ser objeto de crimes ('vitimização repetida'). Vale também levar em consideração quais crimes as vítimas mais temem, e por quê. Esses detalhes podem apontar para um grupo particular de vítimas que poderia ser prioritário dentro da estratégia de prevenção do crime e da violência.

Exemplo

Dados e pesquisas pela América Latina afora mostram que a maior parte das vítimas de crimes violentos tais como agressão e assassinato são pobres. Elas têm acesso limitado a serviços de apoio à vítima, recebem serviços policiais menos eficazes do que os moradores de bairros ricos e tendem a temer o crime em seus bairros mais do que quem habita outras partes da cidade.

4. Categorias de pessoas com maior probabilidade de transgredir

Informações terão sido coletadas a respeito de quem comete crimes na área. Isto pode dizer respeito a vários crimes ou apenas aos mais graves. Muitos programas não se voltam para os transgressores. Isto é um equívoco e pode reduzir a eficácia da estratégia.

Exemplo

Dados e pesquisas pela América Latina e o Caribe afora mostram que homens entre 16 e 30 anos têm maior probabilidade de serem presos por terem cometido um crime violento. Se este for o caso na comunidade em questão, pode valer a pena desenvolver um programa que busque evitar que os jovens transgridam. Por exemplo, programas de educação e conscientização podem ser considerados, assim como o trabalho com ex-transgressores.

Passo 5: Analisar os problemas da comunidade aos quais se deu prioridade

Uma vez decididos quais são os principais problemas da comunidade, será necessário analisá-los detalhadamente. Vale lembrar-se das características sociais e físicas da comunidade, identificadas no Passo 3 da análise. Um mesmo tipo de crime pode ser cometido de diversas maneiras, em vários cenários, por tipos diferentes de transgressores e contra tipos diferentes de vítimas. Para reduzir este crime com eficácia serão necessários programas com respostas para estas variações. Os exemplos da tabela abaixo ajudam a encontrar as soluções corretas para os principais problemas da comunidade. Este passo é importante.

Variações dentro de tipos de crime		
Fatores	*Agressão tipo 1: 'violência doméstica'*	*Agressão tipo 2: 'violência de gangues'*
Alvos/vítimas	Mulheres (de 28 a 45 anos), condição sócio-econômica mista, condição empregatícia mista	Homens jovens (de 17 a 30 anos), condição sócio-econômica pobre, desempregados, alguns sob a influência do álcool ou de drogas, membros de gangues
Transgressores	Homens (de 25 a 50 anos), maridos, parceiros, conhecidas da vítima, condição sócio-econômica mista, condição empregatícia mista, muitos sob a influência do álcool, agressão resultante de discussão	Homens jovens (de 17 a 30 anos), condição sócio-econômica pobre, desempregados, alguns sob a influência do álcool ou de drogas, membros de gangues locais, alguns conhecidos da vítima
Quando	Entre 17h e 8h, fins de semana, períodos festivos, finais de mês	Entre 18h e 2h, sextas-feiras e sábados, alguns dias de semana
Onde	No lar e/ou quintal da vítima	Em bares ou nas ruas do bairro da vítima ou do transgressor
Como	Punhos, vários objetos domésticos, facas	Armas de fogo, facas
Fatores de oportunidade	Ausência de fatores de contenção como a polícia ou vizinhos, maior vulnerabilidade das vítimas devido a outros fatores como dependência econômica etc	Iluminação pública ruim, pouca ou nenhuma presença policial, alto níveis de intimidação levam vítimas e testemunhas a não dar queixa de crimes ou cooperar com a polícia

Se 'agressão' for o delito escolhido como prioridade da comunidade, será preciso aferir quem são as vítimas e transgressores, onde e quando acontecem as agressões e quais circunstâncias caracterizam as agressões. Uma vez coletado o maior número possível de informações sobre os problemas-alvo, deve-se compilar uma descrição detalhada de cada um e de como se relacionam com fatores sociais e físicos da comunidade. Será então possível passar para a segunda etapa do processo de planejamento da estratégia. Nesta etapa, o grupo proporá o elenco de programas com melhores chances de evitar os problemas identificados.

Cultura Cidadã na Prefeitura de Bogotá, Colômbia

Contexto: Entre 1995 e 1997, a Cidade de Bogotá investiu aproximadamente US$ 130 milhões (3,7% do orçamento do município) num plano de ação múltipla de educação cidadã apoiado por diversas entidades locais. Este programa adveio da hipótese da possível separação entre três sistemas reguladores da conduta: a lei, a cultura (em nível coletivo) e a moral (isto é, condutas individuais).

Objetivos: Encourajar a auto-regulação das condutas coletivas e individuais, assim diminuindo a lacuna entre os indivíduos e a lei.

Atividades e sucessos:

- Criação de uma circular noticiosa mensal com informações factuais sobre atividades de delinqüentes;
- Implementação da "lei seca" (ley zanahoria) que proíbe a venda de bebidas alcoólicas após a 1h da manhã;
- Lançamento do programa de desarmamento voluntário em coordenação com grupos religiosos e igrejas;
- Aumento no número de Centros de Acolhida de Violência Familiar (Comissarías de Familia) de 6 para 13;
- Reforço das frentes de segurança, agrupando moradores, com a ajuda da polícia;
- Profissionalização da polícia por meio da capacitação de 4.750 policiais;
- Restrições a substâncias ilegais;
- Sensibilização da população quanto a regras de convivência comunitária por meio de dias da Cidadania ou da Comunidade.

Resultados, Impactos:

- A taxa de homicídio caiu de 72 para 51 por 100.000 habitantes;
- Os casos de homicídio relacionados à intoxicação alcoólica baixaram 9,5% um ano depois da implementação do programa e 26,7% após dois anos;
- A campanha de desarmamento aparentemente deu resultado, com uma queda de 23% a 30% nos homicídios comuns nos 3 primeiros meses da campanha;
- O número de jovens fisicamente prejudicados por drogas durante a época festiva caiu por um terço.

FONTE: A. Mockus, *"Armonizar Ley, Moral y Cultura"*, Boletín de la Red de Alcaldes Contra la Violencia - Programa de Prevención de la Violencia, Banco Interamericano de Desarrollo - División de Desarrollo Social, Número 1, janeiro de 2000.

8. Etapa 2: Desenvolvendo uma Estratégia

Após completar a Etapa 1, diversos problemas ligados ao crime e à violência terão sido identificados. Na Etapa 2, programas serão selecionados para resolver estes problemas e será confeccionado um documento de estratégia. Deve-se seguir os próximos cinco passos:

Passo 6: Selecionar e agrupar os problemas prioritários em áreas de foco.
Passo 7: Identificar e abordar possíveis parceiros na área para assistir na redução do crime e da violência.
Passo 8: Identificar possíveis soluções.
Passo 9: Selecionar os programas (soluções) mais adequados e refiná-los.
Passo 10: Obter apoio para os programas selecionados.

Passo 6: Desenvolver um elenco de áreas de foco

Uma área de foco é um problema ou grupo de problemas ligados ao crime e à violência. Em cada área de foco, vários projetos de prevenção podem ter o problema como alvo.

Exemplos de possíveis áreas de foco:

- Enfrentar a violência doméstica;
- Prevenção do crime por intermédio do planejamento espacial e de intervenções de *design* físico;
- Enfrentar a violência e o crime em uma localidade ou bairro específico;
- Desenvolver a capacidade de funcionários do governo local de implementar programas de redução do crime.

O processo de desenvolvimento de áreas de foco a partir da auditoria de segurança comunitária não é algo técnico que possa ser prescrito num manual. Freqüentemente, considerações práticas e políticas da comunidade darão corpo ao processo. Eis aqui abaixo algumas dicas que podem ser úteis:

Dica 1: Deixar que a auditoria de segurança comunitária sirva de guia

Será necessário sempre consultar a auditoria de segurança comunitária. Ela contém fatos objetivos. As idéias iniciais para se escolher áreas de foco devem vir da auditoria e os programas escolhidos ao final da Etapa 2 devem estar relacionados à auditoria.

Uma boa auditoria de segurança não somente descreverá os problemas da comunidade. Ela também analisará os problemas e apontará aqueles que mais requerem ação. Todos os participantes da Etapa 2 devem estar familiarizados com os resultados da auditoria. O melhor jeito de se garantir isto é envolvê-los no desenvolvimento da auditoria em sí.

MJ - BIBLIOTECA

Quantas áreas de foco devem ser desenvolvidas?

Uma revisão do Passo 4 da auditoria ('Decidir quais problemas são os mais importantes') dará uma base para a escolha das áreas de foco. Pode não ser possível, ou recomendável, para a equipe (ou parceria) atacar todos os problemas identificados pela auditoria de segurança comunitária. Mas pode-se começar selecionando mais, e não menos, opções pois algumas serão eliminadas nos Passos 8 e 9.

A seleção inicial poderia incluir várias áreas de foco. O ideal é que depois de reduzir o número de opções, a estratégia não tenha mais do que quatro áreas de foco. Tentar fazer demais pode resultar em:

- Falta de foco;
- Recursos espalhados demais;
- Ter que gerenciar coisas demais;
- Ter que trabalhar em áreas nas quais não se tem habilidade ou capacidade.

Passo 7: Identificar parceiros locais em potencial

Reunir-se com grupos locais pode ajudar a começar a identificar possíveis parceiros para envolver em seu plano de prevenção do crime e da violência. Juntar as partes interessadas locais leva a uma compreensão de suas preocupações e habilidades que poderão ser utilizadas. É essencial que este processo se inicie no começo da elaboração da estratégia. Comunicar-se e estabelecer relações com prováveis parceiros pode ajudar a:

- Divulgar a estratégia;
- Ampliar o fórum para incluir um elenco maior de grupos de interesse;
- Fazer com que a estratégia reflita as opiniões de um largo espectro de grupos de interesse;
- Re-debater os principais problemas de crime e violência;
- Garantir apoio para a estratégia;
- Identificar quem pode ajudar;
- Identificar lacunas na estratégia;
- Criar uma abordagem participativa e formalizar este processo.

Ver o capítulo sobre parcerias para obter mais informações e exemplos dos diferentes tipos de parcerias que já foram desenvolvidas com sucesso.

Passo 8: Identificar possíveis soluções

Antes de reduzir o número de áreas de foco, será preciso decidir o nível da intervenção, os tipos de soluções necessárias e quais serão os grupos-alvo de cada solução. Focar não só problemas mas também soluções ajuda os planejadores a serem práticos.

Roubo de carros: um exemplo de como corresponder problemas e soluções

O roubo de carros é um grande problema em muitas cidades latino-americanas. Para o delito acontecer é preciso haver uma oferta de carros para se roubar. Isto requer um(a) transgressor(a) motivado(a) e uma oportunidade. É preciso também que haja uma demanda por carros roubados, seja da população, seja de quadrilhas organizadas que exportam veículos roubados ou de donos de 'desmanches' que vendem as peças.

Para lidar com este problema, soluções em potencial incluem:

- Melhorar os sistemas dos departamentos de polícia e licenciamento para limitar a emissão de documentos e placas falsos e dificultar a corrupção;
- Penas mais duras para elementos corruptos dos departamentos de polícia e licenciamento;
- Melhorar a segurança física dos carros;
- Melhorar a vigilância de áreas críticas;
- Reagir com rapidez a incidentes de seqüestro-relâmpago;
- Reforçar a patrulha de fronteiras;
- Penas mais duras para ladrões de carros e receptadores de carros roubados;
- Melhorar a inteligência e capacidade investigativa com relação ao crime organizado;
- Implementar um programa de fechamento de 'desmanches' e ferros-velhos irregulares;
- Melhorar as oportunidades educacionais para a juventude.

É preciso decidir quem pode ajudar a lidar com os problemas descritos nas áreas de foco selecionadas. Programas de prevenção do crime e da violência podem funcionar em nível nacional, estadual, provincial, municipal ou de bairro. O nível escolhido dependerá da natureza do problema da comunidade em questão e do tempo e recursos disponíveis.

Furtos domiciliares, por exemplo, podem ser reduzidos por meio de diversas estratégias, como a mudança de códigos de obras, a formação de comitês de vigilância de bairro, o uso de mais sistemas de segurança e alarmes, a melhora das oportunidades educacionais para jovens e o aumento no número de patrulhas policiais.

Ao se planejar soluções, vale a pena usar informações sobre boas e más práticas. Vale também consultar outros praticantes e estudar exemplos de outros programas e projetos. Quanto mais se gerar idéias neste momento, maior a chance de êxito das abordagens escolhidas. Pesquisa a fundo sobre as várias opções também será útil mais tarde na avaliação da eficácia dos programas.

Vários *sites* contém exemplos de boas práticas em prevenção do crime e da violência; ver por exemplo:

International Centre for the Prevention of Crime (ICPC). 1999. "100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World". Montreal, Canadá.
Visite o *site*: http://www.crime-prevention-intl.org

National Crime Prevention Council. 1995. *350 Tested Strategies to Prevent Crime: A Resource Guide for Municipal Agencies and Community Groups*. Washington, DC, EUA.
Visite o *site*: www.ncpc.org/5use.htm or store.yahoo.com/mcgruff/.

National Crime Prevention Council. 2000. *150 Tested Strategies to Prevent Crimes from small cities, counties, and rural communities*. Washington, DC, EUA.
Visite o *site*: www.ncpc.org/5use/htm or store.yahoo.com/mcgruff/.

Dica 2: Faça consultas amplas

A parte mais difícil de se decidir prioridades é saber que nem todas as alternativas podem ser escolhidas. As prioridades não serão a primeira opção de todos mas, sim, uma mescla de interesses refletindo os fatos, informações, perspectivas de organização, etc. Desde logo é importante explicar isto a todos os participantes. O processo de consulta é crucial. Ele permite que as pessoas expressem preocupações e interesses, gerem idéias e, mais importantemente, se aproximem de um consenso. A falta de um processo de consulta adequado pode resultar numa estratégia que:

- Tem pouco apoio;
- Se choca com outras iniciativas ou duplica outras iniciativas;
- É mal concebida;
- Exclui problemas vitais ou grupos-alvo;
- Ignora experiências, capacidades e habilidades existentes;
- Tem pouca relevância ou chance de causar impacto.

Exemplo: Johannesburgo, África do Sul

No caso do programa *Safer Cities* (cidades mais seguras) de Johannesburgo, a equipe do programa precisou de três meses de intensas consultas para passar de um conjunto inicial de áreas de foco para a estratégia final que foi ratificada pela Câmara Municipal. Durante este período a estratégia evoluiu, passando por 4 redações. Cada uma foi discutida por meio de oficinas setoriais, discussões entre os parceiros, reuniões públicas, cobertura nos meios de comunicação, correspondência escrita, questionários e contribuições técnicas internacionais.

Identificar grupos-alvo

Quando se houver escolhido possíveis programas para resolver os problemas descritos nas áreas de foco, é importante identificar grupos-alvo para cada intervenção. Estes podem incluir vítimas ou alvos de crime (como veículos), transgressores ou um lugar em particular da comunidade que esteja carente de atenção. No caso de programas que busquem reduzir a transgressão, há vários fatores de risco que podem ajudar a selecionar grupos-alvo apropriados. Fatores de risco aumentam a probabilidade de que ocorra o delito, o ato violento ou o comportamento criminoso. Eles não causam o crime ou a violência, mas aumentam a possibilidade destes acontecerem.

Selecionando grupos-alvo para programas de redução da transgressão:
Exemplos de diferentes fatores de risco

Fatores familiares

- Supervisão fraca por parte dos pais.
- Comportamento anti-social ou criminoso entre os pais.
- Baixa renda familiar.
- Conflito familiar.
- Dependência química.

Fatores escolares

- Absenteísmo e falta de compromisso com a escola.
- Dificuldades de aprendizagem.
- Comportamentos dirpersivos ou disfunções da conduta.
- Baixas notas.
- Gerência escolar e ensino fracos.
- Falta de apoio para crianças com necessidades especiais.
- Violência, crime e intimidação na escola.
- Escolas grandes demais fazem as crianças se sentirem anônimas.

Características individuais

- Alienação.
- Falta de envolvimento social.
- Envolvimento precoce com comportamentos problemáticos (ex.: pertencer a uma gangue, uso de álcool e drogas).
- Envolvimento dos pares com comportamentos problemáticos.
- Alta proporção do tempo passado sem supervisão com os pares.

Fatores do começo da idade adulta

- Falta de habilidades ou qualificações.
- Desemprego ou baixa renda.
- Não ter teto.

Características da comunidade

- Desorganização da comunidade.
- Disponibilidade de drogas.
- Oportunidades para o crime.
- Altos níveis de consumo de álcool.
- Disponibilidade de armas de fogo.

Passo 9: Selecionar os programas mais adequados e refiná-los

A redução do número de áreas de foco originais e suas potenciais soluções para formar um conjunto final de áreas de foco requer:

- Consultas detalhadas (ver Dica 2);
- O uso de ferramentas de tomada de decisão (ver Dica 3);
- A construção do consenso (ver Passo 10).

Será necessário analisar cuidadosamente as informações sobre possíveis soluções quando se for selecionar e refinar programas mais adequados. Cada opção precisa ser avaliada com vários fatores influenciadores em mente. Uma matriz como a abaixo, que usa o exemplo de reduzir o roubo de carros, pode ajudar na tomada de decisão.

Matriz de tomada de decisão para selecionar programas de redução do roubo de carros						
Solução	Existência de boas práticas	Custo estimado	Eficácia estimada	Interesse de outros parceiros	Existência de capacidade local	Selecionada/ rejeitada
Promoção da segurança física de carros	Sim	Baixo	Média	Alto	Sim	Selecionada
Punição de funcionários de licenciamento corruptos	Sim	Médio	Baixa	Baixo	Sim	Rejeitada
Melhora no sistema de licenciamento	Sim	Médio / alto	Alta	Médio	Sim	Selecionada
Fechamento de ferros-velhos irregulares	Não	Médio	Média	Médio	Sim	Selecionada
Reação mais rápida a seqüestros-relampago	Sim	Alto	Baixa	Alto	Sim	Rejeitada

Áreas de foco nem sempre incluem projetos e programas específicos. Em alguns casos elas podem ser mais genéricas — por exemplo, desenvolver a capacidade de preveção do crime e da violência na comunidade ou aproveitar ao máximo a capacidade de redução do crime de uma organização em particular.

O anexo sugere algumas perguntas úteis que podem servir de guia quando da seleção de programas e projetos.

Exemplo de uma área de foco típica de um governo local

A maior parte dos governos locais têm uma área de foco que almeja desenvolver a capacidade interna de redução do crime e da violência. Isto pode incluir os seguintes projetos:

- Prevenção e investigação da corrupção no governo local;
- Desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades de prevenção do crime e da violência de funcionários e políticos por meio de iniciativas tais como treinamento;
- Alinhamento de funções departmentais para maximizar a prevenção do crime e da violência dentro das funções principais;
- Criação de estruturas facilitadoras, designação de pessoal e recursos para a prevenção do crime;
- Desenvolvimento de uma estratégia de policiamento comunitário;

Dica 3: Usar ferramentas de tomada de decisão

Muitos fatores podem ajudar na decisão de quais programas selecionar. Entretanto, como ficará claro abaixo, estes raramente se traduzem em perguntas simples com respostas objetivas. Há fatores a favor e contra um certo problema, dependendo do contexto no qual são aplicados. Isto quer dizer que é preciso analisar todos os fatores cuidadosamente e pôr na balança os resultados positivos e negativos de cada escolha. É bom tentar manter as coisas bem simples.

Passo 10: Obter apoio para os programas selecionados

Tendo avaliado cuidadosamente as possíveis áreas de foco e soluções em cada caso, isto já pode ser relatado aos seus parceiros de projeto. Se o processo de consulta tiver sido amplo, há boas chances de se chegar a um consenso sem dificuldades. Se houver previsão de problemas, ou se a estratégia estiver sendo desenvolvida para uma parceria e não para uma única entidade, o grupo completo deve ser envolvido na escolha dos programas finais e das soluções.

Se os passos da Etapa 2 forem observados cuidadosamente, as áreas de foco e os programas de prevenção do crime e da violência escolhidos devem:

- Ser soluções criativas que enfrentam os problemas de recursos e capacidade limitados;
- Ser alcançáveis, realistas e mensuráveis;
- Ter o potencial de causar um impacto significativo;
- Agregar valor e não duplicar;
- Atacar o problema no nível mais adequado: numa área em particular ou tendo como alvo um grupo definido de vítimas ou transgressores;
- Ter apoio e o potencial de construir mais apoio;
- Ser sustentável;
- Satisfazer objetivos tanto de longo quanto de curto prazo;
- Incluir soluções que sejam tanto eficientes quanto eficazes.

Dica 4: Sugestões para se obter apoio

- Fazer consultas extensivas.
- Compreender interesses e motivações de organizações.
- Achar brechas ou oportunidades para promover trocas entre interesses diferentes.
- Encontrar mecanismos criativos para combinar interesses.
- No caso do governo local, garantir apoio político e participação ao longo de todo o processo.
- Garantir que haja comunicação permanente e 'em mão dupla' com todos os parceiros.
- Usar a auditoria de segurança como referência e fundamento na tomada de decisões.

Exemplos de uma seleção de áreas de foco e programas para um município

Área de foco 1: Reduzir o crime e a violência ligados à juventude

- Desenvolver programas esportivos e recreativos noturnos em escolas locais.
- Tornar as escolas ambientes livres do crime e da violência.
- Fazer cumprir leis relacionadas ao consumo e venda de bebidas alcoólicas por menores.
- Desenvolver programas visando o término dos estudos e a promoção de negócios para jovens em situações de risco.
- Manter escolas abertas até mais tarde com supervisão para os alunos.
- Capacitar professores para identificar o abuso de crianças.
- Desenvolver programas de apoio e capacitação para mães e pais solteiros.
- Garantir que crianças com dificuldades de aprendizagem continuem na escola.
- Apoiar atividades pré-escolares.

Área de foco 2: Reduzir a violência doméstica

- Desenvolver e administrar um abrigo em uma cidade vizinha e oferecer um serviço de colocação profissional.
- Desenvolver um programa de sensibilização com base nas escolas.
- Oferecer serviços de orientação à vítima via agentes de saúde.
- Oferecer serviços de orientação psicológica para cônjuges agressivos.
- Elaborar programas de desaprovação comunitária.
- Restringir a venda de bebidas alcoólicas e fiscalizar bares.

Área de foco 3: Desenvolver a capacidade interna de prevenção do crime e da violência do município

- Treinar dez funcionários em prevenção do crime por meio de princípios de *design* ambiental.
- Iniciar um processo de planejamento funcional para aumentar o trabalho departamental de prevenção do crime.
- Iniciar uma reunião quinzenal de secretários(as) para discutir a integração de programas de prevenção do crime e da violência.
- Acordar prioridades com todas as secretarias e garantir que todas sejam incluídas em planos de trabalho e orçamentos estratégicos.

Exemplo: Foco na Juventude: o modelo da cidade de Boston, Massachusetts, EUA

Contexto: No começo da década de 90, eram cometidos 152 homicídios por ano na cidade de Boston, ao passo que em anos anteriores este número ficava abaixo de 100. Dados policiais indicavam que cerca de 75% destes homicídios estavam ligados a gangues. (A cidade tinha cerca de 40, com um total de 4.000 integrantes).

Objetivos: Reduzir a violência praticada por adolescentes e jovens em nível municipal por meio de medidas preventivas e de controle envolvendo a prefeitura e a comunidade local. Este programa foi escolhido pelo NCPC (Conselho Nacional de Prevenção do Crime) como um dos seis a promoverem as maiores reduções nas taxas de criminalidade nos últimos dez anos em grandes cidades dos EUA.

Atividades e sucessos:

- Lançamento da Operação Cessar-Fogo de controle de armas e gangues: maiores sanções para reincidentes; patrulhas policiais regulares para verificar se transgressores sob liberdade condicional estavam cumprindo suas condições. A polícia reforçou o controle do tráfico de armas.
- Criação de uma coalizão entre a polícia e assistentes sociais para elaborar medidas eficazes para evitar e controlar a violência das gangues. Exemplo disto é a parceria entre a polícia e os clubes infantis ('Boys and Girls Clubs') chamada Rede de Prestadores de Serviços à Juventude (YSPN).
- Implementação do SP&CMP (Projeto de Planejamento Estratégico e Mobilização Comunitária) com vistas a melhorar as relações e a confiança entre os cidadãos e a polícia.
- Promoção de métodos pacíficos para resolver conflitos entre jovens.

Resultados, impactos:

- A taxa total de crime declinou 29%, em outras palavras, de 5.302 para 3.768 casos.
- A taxa dos crimes contra o patrimônio caiu 31%, de 4.613 para 3.187 casos.
- A taxa dos crimes violentos caiu 16%, de 689 casos para 580.

FONTE: Mogul, J. Boston : A city's success, Boletín de la Red de Alcaldes, Programa de Prevención de la Violencia, Banco Interamericano de Desarrollo - División de Desarrollo Social, Número 3, julho de 2000. International Center for the Prevention of Crime, 100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World, 1999. *Site* : http://www.crime-prevention-intl.org

8. Etapa 3: Gerenciando a Estratégia

Há muitas abordagens diferentes para se gerenciar e implementar a estratégia. Apenas os passos mais importantes serão descritos brevemente aqui. Na Etapa 3 será necessário detalhar os planos para cada um dos programas e projetos desenvolvidos na Etapa 2. Vale lembrar que, acima de tudo, deve-se manter os planos o mais simples possível.

A diferença entre um programa e um projeto

- Projetos são intervenções específicas que geralmente têm um cronograma específico — por exemplo, desenvolver um catálogo de serviços para vítimas.
- Programas são mais amplos e podem conter mais de um projeto e um prazo aberto. Um exemplo seria um programa para aliviar o trauma das vítimas do crime numa comunidade.

Alguns projetos exitosos serão expandidos e transformados em programas para sustentar ou ampliar seu impacto ou extender atividades para outras áreas e grupos-alvo.

Um projeto de sucesso deve:

- Lidar com problemas reais;
- Ter objetivos claros;
- Estar fundamentado em planos bem formulados e avaliados;
- Ser gerenciado eficientemente e implementado por uma equipe competente e motivada;
- Ter o apoio das partes interessadas chave;
- Ser adequadamente financiado e capacitado;
- Ter uma liderança clara;
- Ser avaliado em seus resultados.

Passo 11: Desenvolver um plano de projeto com metas, objetivos, cronograma e orçamento

Será preciso desenvolver planos para cada um dos projetos da estratégia. Cada plano deve descrever as atividades, o cronograma, as responsabilidades e os custos para cada parte do projeto. O desenvolvimento de cada plano tem várias etapas.

Estabelecer objetivos

Deve-se estabelecer objetivos claros. Os objetivos devem explicar por quê se está tocando o projeto e o quê se quer alcançar. Um projeto só poderá ser avaliado no futuro se logo no começo ele afirmar claramente a que veio.

Planejar atividades para alcançar os objetivos

Há que se decidir quais atividades melhor levarão ao resultado desejado. Estas ações devem ser documentadas num plano de atividades. Este plano deve indicar o tempo necessário para a atividade e de quem é a responsabilidade por ela.

Designar a responsabilidade por atividades

Quando se designa responsabilidades, é preciso avaliar se a pessoa tem a capacidade e o conhecimento necessários para completar as tarefas. Se estes estiverem faltando, será preciso dar treinamento e apoio para garantir que a atividade será completada conforme planejado. Se mais pessoal for necessário, um esboço das atividades ajudará na elaboração das novas funções. É bom deixar bem claro quem é responsável por cada atividade e tarefa.

Estabelecer um cronograma

Cada atividade deve ter prazo. Certas atividades acontecerão concomitantemente, outras dependerão da conclusão de algumas para poderem começar. Pode-se então calcular o tempo total que levará para o projeto atingir seus objetivos. Este prazo deve ser constantemente verificado e alterado para compensar quaisquer imprevistos que surjam durante a implementação. O tempo tomado por cada atividade e pelo projeto como um todo tem conseqüências para os custos do projeto. Portanto, o estabelecimento de um cronograma é uma ferramenta tanto de planejamento, quanto de custeio, quanto de monitoramento.

Identificar os insumos necessários

Por meio do processo de identificar as atividades e ligá-las aos recursos existentes, será possível ver quê lacunas há em termos de pessoal, obrigações financeiras e outros insumos necessários à realização das atividades. Isto será útil para se entender quanto deverá ser orçado, para qual período e quando será necessário que os recursos estejam disponíveis para bancar as diferentes atividades.

Orçar o projeto

A melhor maneira de se orçar o projeto é calcular o custo direto de cada atividade. Deve-se lembrar de considerar os custos de apoio, como o tempo de serviço do pessoal, os custos fixos do projeto, etc. Custos operacionais futuros também devem ser considerados desde logo. É importante, portanto, saber de quem será a responsabilidade pela operação continuada do projeto. Se a operação futura se encaixar com a linha de trabalho de um departamento em particular, o compromisso deve ser selado antes do começo do projeto. Deve-se sempre orçar os custos administrativos, que costumam corresponder a 5%-8% do total, além de uma quantia equivalente para a avaliação do projeto uma vez terminado.

Monitorar a implementação do projeto

Os objetivos, juntamente com o cronograma, definirão o quê precisa ser feito dentro de um certo prazo para que não se ultrapasse o orçamento. Um monitoramento constante disto é necessário para que atrasos ou problemas que possam vir a impedir o progresso do projeto possam ser retificados antes de se complicarem.

Cada projeto requer um plano detalhado com cronograma, responsabilidades e opções de financiamento. Diferentes projetos podem ser agrupados de acordo com suas áreas de foco. As áreas de foco com seus respectivos projetos, juntas, perfazem a estratégia. Usando o cronograma, pode-se ver quais atividades podem ser tocadas concomitantemente e quais dependem da conclusão de outras.

Passo 12: A necessidade de gestão do projeto

Para alguns projetos, pode ser necessário empregar um(a) gerente de projetos experiente. A função de coordenação é diferente da de gestão, requerendo tipos diferentes de experiência. O(A) coordenador(a) precisa ser hábil com a comunicação e articulação, ao passo que o(a) gerente precisa ser versado(a) em gestão de projetos.

Dependendo do tipo de projeto selecionado, podem ser necessárias entre as habilidades de gestão, a de planejamento e gestão financeira, de supervisão de obras, habilidades técnicas,etc. Deve-se ter certeza de poder pagar por estes serviços.

Exemplo: Cooperação Polícia-Comunidade pela Redução da Violência em Diadema, SP, Brasil

Contexto: Este projeto foi conduzido pelo Fernand Braudel Institute of World Economics, que no Brasil está associado à Fundação Armando Álvares Penteado, de São Paulo.
Objetivo: Desenvolver um programa-modelo de como reduzir a violência em áreas urbanas brasileiras de alto risco por meio de policiamento comunitário e da cooperação da comunidade.
Atividades e sucessos:

- Angariou apoio entre diversos atores políticos;
- Lançou reuniões mensais na cidade em parceria com a prefeitura, a câmara municipal, os chefes das polícias civil e militar, empresários e lideranças religiosas e comunitárias;
- Desenvolveu contatos e adquiriu conhecimentos profundos sobre abordagens de redução da violência que são transferíveis para outras cidades brasileiras;
- Fundou parcerias entre os diferentes órgãos comunitários municipais e os moradores das comunidades.

Resultados, impactos:

- Uma queda de 12% na taxa de homicídio e de 11% na de roubo de carros;
- Maior conscientização pública quanto ao problema da violência; iniciou diálogo e iniciativas eficazes por parte da polícia;
- Fundação da Coordenadoria de Defesa Social e do Conselho Municipal de Segurança Pública para estudar e implementar várias abordagens de prevenção da violência;
- Aprovação de uma lei municipal regulamentando o funcionamento de bares após as 23h;
- Implementação de uma força-tarefa para trabalhar com pais, mães, estudantes e professores na área de prevenção da violência na cidade; um projeto piloto voltado à violência nas escolas;
- Fornecimento de um sistema computadorizado de mapeamento do crime;
- Criação de um sistema telefônico anônimo pra receber denúncias de atividades criminosas; em 2001, 65 dos 352 telefonemas anônimos resultaram em prisões;
- Maior cooperação polícia-comunidade;
- Aumento no diálogo com lideranças de outros municípios que também enfrentam problemas com a violência, tais como São José dos Campos e Campinas.

FONTE: Fernand Braudel Institute of World Economics, *Development Marketplace Project: Police and Community Cooperation for Reduction of Violence in Diadema, Sao Paulo, Brazil*, Project 802, Final report, Fevereiro de 2002. *Site* : http://www.braudel.org.br

O projeto pode e deve se valer das habilidades se seus parceiros do setor privado. Se eles forem, por exemplo, do ramo da engenharia ou da construção civil eles poderão oferecer informações e soluções valiosas nestas áreas.

Não se deve deixar-se intimidar pela necessidade de gerir os projetos corretamente. Há que se dar o melhor de sí e pedir ajuda e conselhos a empresários locais ou outros que tenham capacidades de gestão. Vale lembrar que na maior parte dos projetos o mais importante é ter pessoas motivadas que trabalhem duro e de acordo com objetivos acordados e claros, e que relatem à comunidade regularmente o quê vêm fazendo.

8. Etapa 4: Como Monitorar e Avaliar a Estratégia

Avaliar a estratégia é essencial. Sem isto, não será possível saber se ela atingiu suas metas, se certos projetos devem ser continuados ou alterados e se os recursos foram bem gastos. Estas informações são cruciais para a sobrevivência da estratégia.

É preciso monitorar e avaliar a estratégia para poder:

- Medir se a estratégia atingiu seus objetivos;
- Verificar o custo da iniciativa;
- Medir algum possível benefício em termos de custo;
- Avaliar se houve mudanças nas percepções da população;
- Adaptar a estratégia de acordo com informações sobre o quê funciona;
- Ter-se uma compreensão melhor dos problemas e de porque estes obstaculizaram a implementação;
- Entender resultados negativos que a estratégia possa ter tido, como, por exemplo, o crime ter migrado para outra área;
- Desenvolver uma compreensão de o quê são práticas boas e exitosas;
- Usar todas estas lições para desenvolver a estratégia.

O que deve ser monitorado e avaliado?

Será preciso avaliar o resultado ou impacto da estratégia como um todo. Isto quer dizer que cada programa e projeto que fizer parte da estratégia tem que ser monitorado e avaliado separadamente. Vale lembrar que o resultado de um projeto não é simplesmente menos crime.

Quando deve-se começar o processo de monitoramento e avaliação?

Embora monitoramento e avaliação sejam a última etapa deste manual, eles devem ser planejados desde o começo do processo de elaboração da estratégia. A partir da Etapa 2, quando se começa a selecionar áreas de foco, deve-se iniciar o processo de monitoramento. Isto garantirá que:

- A estratégia será monitorada desde o começo;
- As informações necessárias à mensuração do impacto da estratégia serão coletadas (estas informações ajudarão a entender as razões do sucesso ou fracasso do programa);

- Há condições de se acompanhar novos problemas ligados ao crime e examinar rotineiramente a comunidade para detectar e evitar possíveis aumentos na criminalidade.

Monitoramento e avaliação são a chave para prolongar a vida da estratégia

É preciso desenvolver a habilidade de entender como e por quê a estratégia de prevenção do crime e da violência teve êxito ou não. Sem isto, será uma batalha árdua mudar os objetivos, tanto da estratégia quanto dos projetos.Também ficará difícil justificar porque a estratégia deve continuar e porque novos projetos devem ser iniciados. Tal habilidade pode também influenciar outras pessoas a se tornarem parceiros e se envolverem em projetos semelhantes. E mais, pode convencer os parceiros a continuarem seu envolvimento.

Passo 13: Assegurar-se que o monitoramento e a avaliação foram planejados e orçados

Estes devem ser orçados adequadamente dentro do programa como um todo. Não se trata de um exercício barato que pode ser adicionado mais tarde.

Vale também lembrar que os resultados de um projeto podem ser avaliados somente se comparados à situação anterior ao início do projeto. Isto quer dizer que certas informações precisam ser aceitas por todos os parceiros do projeto como sendo o ponto de partida, a base sobre a qual se trabalhará. Estas informações devem ter sua origem na auditoria de segurança comunitária.

Dica 5: Quem deve conduzir o exercício?

O monitoramento é uma função da gerência. Ele implica uma verificação contínua da implementação do programa e seus projetos. Esta função costuma ser desempenhada pelo(a) coordenador(a) da estratégia, mas ela toma muito tempo e deve-se portanto considerar uma contratação específica. A avaliação requer uma mensuração objetiva do que foi alcançado. O ideal é que alguém hábil, porém não envolvido(a) na elaboração ou implementação do programa, avalie a estratégia.

Passo 14: Assegure-se de que os objetivos dos projetos tenham sido clara e corretamente definidos

Deve-se tomar o tempo devido para identificar as metas gerais do programa como um todo, objetivos específicos que ajudarão no cumprimento destas metas e produtos que ajudarão a atingir os objetivos.

Metas e objetivos

Entre as metas gerais deve haver:
- Tornar a comunidade mais segura;
- Reduzir o medo do crime;
- Reduzir o crime contra o patrimônio;
- Reduzir a incidência da violência;
- Reduzir o impacto do crime em grupos vulneráveis.

Entre os objetivos específicos podem estar:
- Reduzir os roubos domiciliares numa área específica em 20% até uma certa data;
- Tornar o policiamento comunitário operacional numa área específica até uma certa data;
- Estimular os moradores a prestar queixa à polícia em casos de violência doméstica.

O 'objetivo' pode ser melhor compreendido e definido se se pergunta quais ações seriam necessárias para alcançar o objetivo. Os exemplos abaixo, nos quais alguns objetivos são relacionados a produtos específicos, podem esclarecer isto.

Exemplo de objetivo e produtos correspondentes	
Objetivo	Produtos
100 policiais comunitários nas ruas da comunidade X, até setembro de 2003	• Curso de policiamento comunitário desenvolvido até fevereiro de 2003 • Potenciais policiais comunitários identificados até março de 2003 • Equipamento comprado até junho de 2003

A diferença entre monitoramento e avaliação

O *monitoramento* é um processo contínuo que enfoca atividades do projeto em andamento. Estas são freqüentemente chamadas de *produtos*. A *avaliação* examina o desempenho do projeto uma vez este terminado. Isto é freqüentemente chamado de *resultado*. *Produtos* geralmente são resultados mais imediatos, atingidos quando se chega a um objetivo. *Resultados* costumam se referir a uma idéia mais ampla com vários objetivos, uma vez estes alcançados. A tabela abaixo mostra exemplos de *produtos* e *resultados* de um projeto, e a distinção entre eles:

Exemplos de produtos e resultados	
Produto	Resultado
Policiais comunitários operacionais/visíveis; policiamento aumentado em 50%	Redução de assaltos em 20-30% Redução de medo do crime
Trancas de segurança instaladas em 100% das casas de uma área definida até uma certa data	Redução de 10-20% nos roubos a casas de uma área definida
Abrigo para vítimas de violência doméstica criado e folhetos a respeito distribuídos a todos as casas até uma certa data	Vítimas de abuso físico por parte do cônjuge mais dispostas a dar queixa à polícia

Passo 15: Identificar maneiras de avaliar o programa e como foram conduzidos os projetos

É importante identificar indicadores para medir os produtos do projeto. É preciso identificar ou uma ação que ocorreu ou outra medida que prove que houve a atividade. Isto é necessário para se julgar se o produto desejado foi alcançado.

Exemplos de produtos e seus indicadores de desempenho	
Produto	Indicadores de desempenho
Aumentar o patrulhamento de uma área definida	Média diária de policiais na rua de acordo com registro de plantões
Tornar operacional projeto de policiamento comunitário	Número identificado de policiais comunitários treinados e equipados
Instalar trancas de segurança	Número acordado de trancas instaladas
Criar abrigo para vítimas de violência doméstica	Abrigo para vítimas de violência doméstica em funcionamento
Distribuir folhetos sobre violência doméstica	Registros mantidos por empresa distribuidora contratada
Agentes de campo aconselhando jovens sobre os riscos do uso de drogas	Número de contatos feitos Número de *kits* informativos distribuídos

Identificar indicadores para avaliar o impacto do programa

Uma vez acordado o quê se quer alcançar por intermédio do programa e quais são as metas e objetivos, além dos resultados esperados, é preciso decidir como se medirá ou julgará o impacto do quê foi feito. Os elementos que ajudam neste processo costumam ser chamados de 'mensuráveis' ou indicadores. É necessário haver consenso sobre quê tipos de indicadores serão usados. Pode-se usar uma variedade de indicadores para avaliar o impacto da estratégia. Os exemplos abaixo podem ajudar na escolha dos indicadores mais relevantes:

- Taxas de crime e de violência;
- Nível de medo do crime ou sentimentos de segurança entre os moradores;
- Taxas de vitimização;
- O volume e tipo de cobertura nos meios de comunicação;
- O nível de compreensão da segurança comunitária entre a população;
- Até que ponto atividades locais envolvem a juventude;
- O número, disponibilidade e uso feito de programas de apoio à maternidade/paternidade positiva;
- O número de contatos com a polícia;
- O número de moradores envolvidos em atividades de desenvolvimento comunitário;
- O número de moradores usando os espaços públicos e ruas;
- Até que ponto os moradores interagem e têm um sentido de comunidade;
- O nível de consciência na comunidade do projeto de prevenção do crime e da violência;
- O nível de participação no projeto de prevenção do crime e da violência;
- O nível de consciência de e de satisfação com os serviços policiais;
- O grau de limpeza e manutenção do ambiente físico;
- O grau de vadiagem;
- Até que ponto há vandalismo e pichação;
- A evolução do custo de seguros e do número de seguros acionados;
- Até que ponto dão certo medidas de 'reforço de alvos', como a instalação de trancas de segurança;
- A diversidade dos usuários das áreas centrais da cidade.

Identificando indicadores para avaliar o desempenho da estratégia

Indicadores de desempenho dão informações sobre quão bem os projetos têm sido organizados e conduzidos.

Estes indicadores podem medir processos da estratégia que não podem ser quantificados. Por exemplo, para se medir o comprometimento das diferentes partes interessadas, pode-se usar o comparecimento a reuniões, contribuições em reuniões e ações resultantes, além do nível de financiamento. Pode-se também lançar mão de pesquisas de opinião conduzidas em reuniões comunitárias, em reuniões de organizações, em *focus groups* ou em levantamentos diretos.

Dica 6: Selecionar indicadores de desempenho cuidadosamente, tal que eles:

- Se relacionem tão direta e precisamente quanto possível com os resultados pretendidos;
- Ajudem a focar atenção no trabalho de prevenção do crime e da violência;
- Não comprometam outros objetivos em sua tentativa de realização;
- Sejam quantitativos e preferivelmente medidas proporcionais;
- Sejam facilmente compreendidos;
- Sejam eficazes em termos de custo;
- Sejam críveis para a polícia e a população;
- Tenham cálculos claros;
- Ensinem o quê foi feito corretamente e o quê não foi.

Alguns exemplos de resultados e indicadores de desempenho	
Resultado	Indicadores de desempenho
Redução no roubo a domicílios	Taxas de incidência em levantamentos Taxas de incidência registradas pela polícia Tentativas registradas pela polícia Gastos municipais com reparos a habitações públicas Acionamento de seguros Incidentes relatados por transgressores conhecidos
Redução no uso violento de facas, armas de fogo, etc	Taxas de ferimentos/homicídios causados por facas/armas de fogo Incidentes de ataques com facas/armas de fogo em registros hospitalares Número de apreensões de armas ilegais
Redução do medo do crime nos espaços públicos abertos	Taxas de medo do crime medidas por levantamentos Níveis e tipos de atividades de rua medidas por observação
Redução de danos causados por uso de drogas entre adolescentes	Conhecimento e experiência de escolares das drogas e/ou álcool medidos por levantamentos Registros hospitalares
Maior qualidade de apoio e respostas às vítimas do crime	Taxas de satisfação medidas por levantamentos feitos com vítimas Número de reclamações da polícia Informações da polícia comunitária local

Passo 16: Estabelecer um quadro de avaliação e conduzí-la

Exemplo: Policiamento comunitário em Hatillo, Costa Rica

Contexto: Em 1996, foi feita uma experiência de policiamento comunitário em Hatillo, Costa Rica. A localidade foi selecionada por duas razões: 1) o alto nível de inseguranças expressado pelos moradores; 2) Hatillo tem um alto grau de organização comunitária. Esta organização comunitária fica aparente na existência de diversos grupos religiosos, culturais e esportivos.

Objetivos:

- Identificar e resolver problemas da comunidade relacionados à pequena delinqüência e à segurança;
- Reduzir a sensação de insegurança da população;
- Melhorar a imagem da polícia aos olhos da população;
- Incorporar a comunidade em planos de ação voltados para a segurança pública.

Atividades e sucessos:

- Seleção e treinamento de 120 policiais em habilidades legais e inter-pessoais;
- Instalação de unidades policiais com vistas a descentralizar as forças policiais;
- Criação do Conselho de Monitoramento e Segurança Comunitária, órgão responsável por fazer consultas permanentes a respeito do planejamento e execução das ações policiais;
- Adoção de formas novas de patrulhamento, principalmente patrulhas à pé e de motocicleta para se adequar às ruas e avenidas estreitas de Hatillo;
- Desenvolvimento de programas especiais sobre questões como violência intra-familiar, delinqüência juvenil, resolução alternativa de conflitos e prevenção do uso de drogas.

Resultados, impactos:

- Os resultados são baseados numa avaliação conduzida apenas um ano após a implementação.
- As agressões, o maior problema da cidade, diminuíram.
- A sensação de insegurança também caiu: 36% da população relataram antes do programa "sentir-se inseguro(a) até em casa"; esta porcentagem diminuiu para 19%; 53% relataram "evitar sair a noite por sentir-se inseguro(a)"; esta porcentagem diminuiu para 23%.
- O programa teve bons efeitos na avaliação da polícia por parte da população: antes do programa, 49% da população relataram "não confiar na polícia"; esta porcentagem caiu para 29%; 47% não achavam a polícia eficiente; esta porcentagem diminuiu para 27%; 46% não achavam a polícia suficientemente qualificada; esta porcentagem diminuiu para 20%; 37% acreditavam que a polícia dava bom tratamento aos criminosos; 16% ainda estavam convencidos disto após o programa.
- O impacto na delinqüência não foi significtivo após o primeiro ano; as taxas variaram pouco: roubos a domicílios aumentaram de 13% para 14%; assaltos a mão armada baixaram de 5% para 2%; assaltos sem armas caíram de 9% para 8%; roubos de carros subiram de 4% para 5%, de bicicletas e motos, de 3% para 6%.

FONTE: Laura Chinchilla M., Policia de Orientación Comunitaria "Una Adecua Alianza entre Policia y Comunidad Para Revetir la Inseguridad", outubro de 1999.

Elaborando o quadro

Este às vezes é chamado de quadro lógico. Ele ajuda a monitorar e verificar se o quê se está fazendo e fez ocorrem ou ocorreram de uma maneira lógica. O exemplo, adaptado de um projeto de prevenção do crime de Miami, Flórida, EUA, esclarece como ele pode ser útil.

Exemplo: Vigilância ao crime estudantil para criar um ambiente escolar que não tolere o crime ou a violência			
	Elemento do projeto	Indicador	Meio de verificação
Resultado/ impacto	Níveis reduzidos de vitimização estudantil e de criminalidade dentro e em volta de uma escola de segundo grau ao longo de dois anos	Redução de 50% em incidentes criminosos no ano 1 e 'tolerância zero' do crime no ano 2	• Estatísticas da polícia • Registros escolares • Registros do grêmio estudantil • Levantamentos com estudantes
Objetivo	250 estudantes recrutados e educados em métodos de prevenção do crime (ex.: clube de vigilância)	Número de estudantes treinados monitorado mensalmente	Registros do clube estudantil de vigilância
Produto	Mês 1: material educacional elaborado; cada sócio do clube deve identificar 5 *trainees* entre seus pares por mês	• No. de participantes do curso • No. de *trainees* recrutados com êxito	• Registros de curso • Questionário pós-curso • Aprovação de sociedadde ao clube
Atividades	• Desenvolver curso de treinamento • Oferecer o treinamento • Monitorar e identificar problemas com o crime e possibilida de de prevenção Retorno contínuo de informações dos estudantes via levantamentos e campanha de recrutamento	• Disponibilida de do manual de treinamento e número de estudantes sendo treinados • Relatórios relacionados aos tipos de crime a serem evitados	• Relatórios do clube • Extratos financeiros mensais
Insumo	• Apoio do Conselho Estudantil de Segurança • Apoio das autoridades escolares • Fundos do clube • Tempo da executiva do clube	• Disponibilida de e presença da executiva do clube: presidente e outros Registros de reuniões e participantes	Resumos de reuniões e registros do clube

Conduzindo a avaliação

Pode-se conduzir a avaliação usando um quadro como o acima. Para ser prático, os elementos dos projetos em termos de impactos/resultados e objetivos precisam ser **específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas** e estar de acordo com um **cronograma**. Vale lembrar que a avaliação de impacto almeja decidir se a estratégia fez diferença para a comunidade. Para tanto, será necessário usar dados da auditoria de segurança comunitária.

Dica 7: Quando fazer

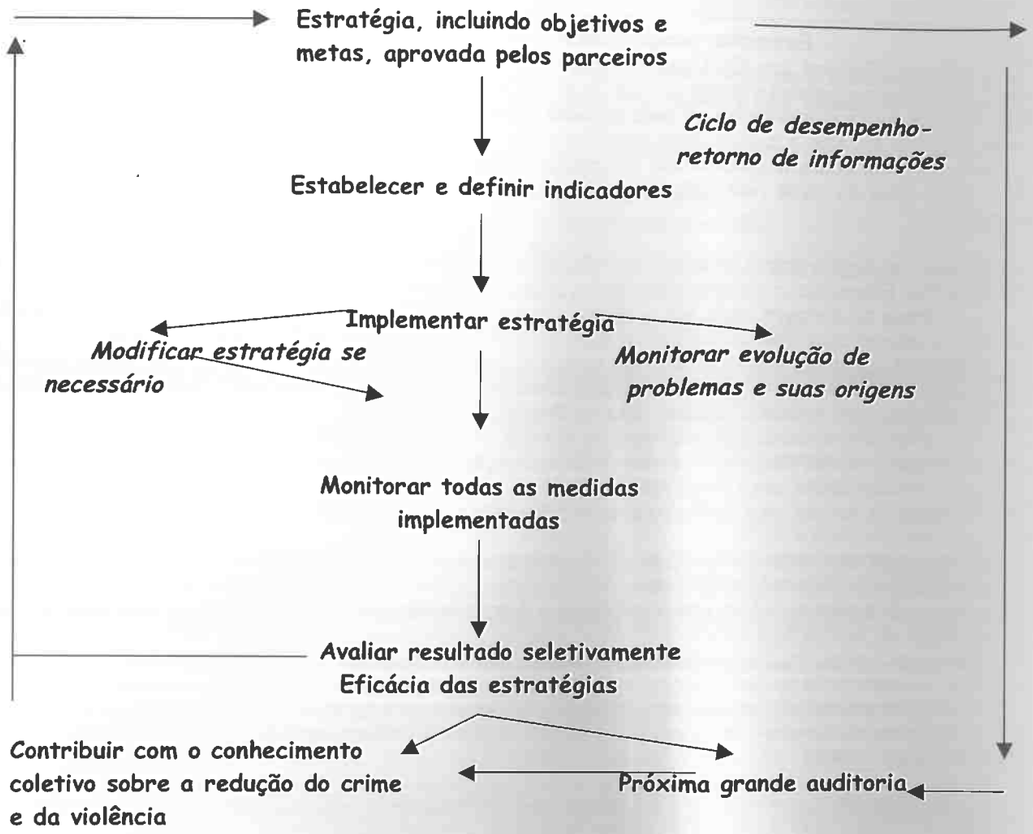
Deve-se deixar passar tempo suficiente entre o começo do projeto e a avaliação para que o efeito ocorra. Mas não deve ser muito tempo depois, pois os efeitos já poderão ter diminuído.

Dica 8: Não desanimar

Projetos de prevenção do crime e da violência são notoriamente difíceis de monitorar e avaliar. Devido ao fato da prevenção da atividade criminosa ser a meta geral de qualquer programa de prevenção do crime e da violência, as limitações geralmente encontradas quando da avaliação de projetos ficam magnificadas: não se pode medir algo que foi evitado. É importante estar ciente dos problemas identificados abaixo e não pular este exercício importante.

Vale a pena ter estes desafios em mente:

- Lembrar que os objetivos podem ser complexos porque freqüentemente podem ser atingidos de maneiras indiretas. Isto é especialmente verdade para se reduzir o crime e a violência.
- Em geral é difícil medir projetos com cronogramas longos e atribuir-lhes causas e efeitos. Os efeitos dos programas de prevenção do crime e da violência freqüentemente só se concretizam anos depois.
- Mesmo se o crime e a violência caírem na área, descobrir o quê causou a queda freqüentemente é difícil porque o crime é resultado de muitos fatores além do alcance da estratégia.
- A coleta de dados-base confiáveis para uso comparativo futuro não é fácil, já que os padrões, práticas e taxas de se relatar crimes podem mudar com o tempo.
- A repetição de abordagens que funcionaram em outros lugares deve ser feita com muito cuidado, já que as condições podem ser diferentes.
- Os resultados da avaliação podem se limitar a uma compreensão do quê funciona, o quê é promissor e o quê não funciona.



Monitoramento, avaliação e retorno de informações

Exemplo: programas comunitários: lições dos EUA

Em 1997, a *Attorney General* dos EUA (equivalente a ministra da justiça) apresentou um relatório ao Congresso classificando diferentes programas em três grupos: 1) o quê funciona, 2) o quê não funciona, 3) o quê é promissor. Os programas avaliados foram classificados em sete cenários institucionais nos quais operavam: em comunidades, famílias, escolas, mercados de trabalho e lugares (empresas, hotéis e outros locais); pela polícia e órgãos da justiça penal pós-detenção. Mais detalhes sobre a metodologia da avaliação podem ser encontrados em *National Institute of Justice, Research in Brief*, julho de 1998 (*site:* http://www.preventingcrime.org). As conclusões-chave do relatório podem ser resumidas assim:

Em comunidades: De acordo com o relatório, não há prova científica de programas comunitários que realmente evitem o crime e a violência. Entretanto, o relatório citou vários programas promissores:

- A violência de gangues pode ser reduzida por meio do monitoramento de seus integrantes com a ajuda de trabalhadores comunitários, policiais e *probation officers* (inspetores de liberdade condicional).
- Aumentar o número de policiais pode reduzir o crime em geral nas cidades. Interrogatórios educados de pessoas suspeitas podem diminuir os crimes de rua. A polícia demonstra maior respeito por transgressores criminosos pode reduzir o número de reincidências.
- Programas de mentores comunitários (um exemplo é o *Big Brother/Big Sister of America*) podem evitar o uso de drogas entre as crianças. Programas de recreação comunitária após o horário escolar podem diminuir a criminalidade juvenil numa localidade.
- A criação de abrigos para mulheres espancadas pode ajudar a reduzir a repetição de agressões domésticas.

Em famílias:

- A estratégia de visitas ao lar. Este é um programa voltado para crianças e adolescentes que visa evitar desde cedo o desenvolvimento de comportamentos anti-sociais como resultado de abuso, negligência e má criação. O programa envia enfermeiros(as) e outros(as) ajudantes qualificados(as) para ensinar mães de crianças de zero a dois anos e mulheres grávidas a criar melhor seus filhos e lidar com questões como a depressão, raiva, impulsividade e dependência química. [Estudos conduzidos revelaram uma redução de 79% nos casos de abuso e negligência entre mães pobres (Olds et al., 1997); adolescentes cujas mães receberam visitas tinham uma probabilidade 60% menor de fugir de casa, 55% menor de serem presos e 80% menor de cometer um crime quando comparados a adolescentes cujas mães não receberam visitas (Olds et al., 1998).]
- As aulas, complementadas por visitas semanais de professores da pré-escola, constituem uma estratégia de sucesso para se reduzir a violência entre as crianças. Este programa é semelhante à estratégia de visitas ao lar. Além disso, esta abordagem sensibiliza tanto pais quanto filhos com relação à prevenção da violência já que o trabalho do pessoal escolar é prolongado no lar, oferecendo, assim, uma certa continuidade ao processo. Descobriu-se que estes serviços, prestados a crianças com menos de 5 anos, reduzem a incidência de detenções pelo menos até a idade de 15 (Lally et al., 1988) ou 19 anos (Berrueta-Clement et al., 1985).
- A terapia familiar e o treinamento para pais e mães a respeito de pré-adolescentes delinqüentes e em situação de risco comprovadamernte reduzem a agressividade e a hiperatividade, fatores de risco para a delinqüência.

Em escolas: A melhor maneira de se evitar a violência em escolas é mudar o ambiente escolar e da sala de aula. O relatório apurou que programas individuais tais como orientação psicológica, inclusive com a ajuda dos pares, aulas de prevenção das drogas e programas escolares de enriquecimento do tempo livre não funcionam. Quatro estratégias conseguiram mudar o ambiente escolar e da sala de aula:

- Construir a capacidade da escola de se administrar;
- Implementar normas de comportamento e fazer cumprir as regras, políticas e regulamentos escolares;
- Modificar a organização das salas de aula para melhorar o ambiente e os processos educacionais;
- Agrupar os alunos de diferentes maneiras com vistas a criar micro-climas mais adequados na escola.

Nos mercados de trabalho:

- Prover capacitação profissional para ex-transgressores não mais em liberdade condicional evita a reincidência.
- Prender agressores domésticos no local de trabalho já se mostrou uma maneira eficaz de se reduzir a violência doméstica.

Nos lugares: Processos cíveis contra senhorios que não lidam com problemas de drogas em suas propriedades reduzem o tráfico e o crime em habitações alugadas particulares.
Pela polícia: Adicionar patrulhas policiais em áreas de alta criminalidade ajuda a reduzir o crime e o temor do crime. A polícia pode reduzir a criminalidade eficazmente por meio do estabelecimento de uma unidade de monitoramento de reincidentes, com vistas a devolvê-los à sociedade mais rapidamente.
Por orgãos da justiça penal:

- Está comprovado que o desenvolvimento de programas de reabilitação para transgressores adultos e juvenis tem reduzido a reincidência. Bons programas são aqueles que focam os fatores de risco específicos de cada um.
- O tratamento de dependência química na prisão, via programas terapêuticos comunitários, também reduz as chances de reincidência após a soltura.

FONTE: NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE, RESEARCH IN BRIEF, julho de 1998.
Sites : http://www.ojp.usdoj.gov/nij e http://www.preventingcrime.org .

Apêndice 1: Perguntas úteis para servir de guia

Deve-se escolher áreas onde os níveis de crime e violência são altos?	
Sim	Não
Escolher um bairro/área com altos índices de crime e violência concentra os recursos onde estes são mais necessários.	Pode-se ser criticado por usar recursos não-equitativamente, especialmente se um bairro com grande poder de *lobby* influenciou a decisão.
O impacto pode ser mais visível se os recursos forem focados em áreas específicas. Entretanto, há evidências que sugerem que espalhar os recursos numa área maior não dilui necessariamente os benefícios. Porém, a organização fica mais difícil.	Alguns problemas de crime e violência que ocorrem numa área têm soluções que envolvem intervenções além dos seus limites.
Selecionar uma área onde poucos projetos funcionam pode significar que a área tem sido negligenciada. Isto tornará mais fácil aferir o impacto do programa.	Reduzir o crime costuma requerer uma abordagem multi-setorial. É sábio selecionar áreas onde outros já trabalham.

As taxas e o impacto do crime e da violência devem ser a preocupação principal?	
Sim	Não
Em geral, quanto maior o impacto e a taxa de um crime, mais prioridade ele deve ter. Entretanto, avaliar o impacto é um exercício subjetivo. Por exemplo, o crime violento importa mais do que o crime contra o patrimônio? O crime contra a criança importa mais do que contra o idoso?	Às vezes, a magnitude de um problema está além da capacidade de recursos de uma iniciativa em particular. Se o problema de uma cidade são as gangues e elas têm 100,000 membros, é improvável que o problema possa ser enfrentado sem uma definição precisa dos grupos-alvo e das áreas.

É importante haver ações focadas para a vitimização repetida?	
Sim	Não
Freqüentemente, um pequeno grupo de pessoas da comunidade é repetidamente vítima de um tipo de crime. Pesquisas sugerem que há um grande potencial de redução do crime se as vítimas recorrentes forem o alvo da intervenção.	Em certas áreas, as taxas de vitimização e vitimização repetida são tão altas que parte do mérito de se focar vítimas recorrentes no trabalho de prevenção - e, trabalhar com um grupo-alvo pequeno e definidio – se perde.

Deve-se assumir apenas projetos e papéis de responsabilidade da instituição ou departamento?	
Sim	Não
As soluções para certos problemas de crime e violência podem ser de clara responsabilidade de um órgão em particular, em cujo caso pode ser melhor deixar esta intervenção para este órgão ou, ao menos, fazer pressão pela sua inclusão. E se houver um problema devido à inação do órgão, a melhor coisa a fazer é deixá-lo resolver a questão.	Alguns órgãos são lentos para assumir seus papéis, por diversas razões. Às vezes pode ser útil para outros órgãos formular projetos-piloto como exemplo do quê pode ser feito.
O fato de se lidar com novas áreas de competência desenvolve a capacidade e melhora a perspectiva de redução do crime e da violência por uma organização. Mas não se deve esperar desvios radicais no quê as organizações fazem e nos recursos que estarão dispostas a comprometer.	É difícil conseguir apoio interno para a solução de problemas ligados ao crime que estiverem fora da alçada tradicional do órgão. Mas já que a redução do crime e da violência não é verdadeiramente uma função central de qualquer órgão, o grau de desvio das atividades é o mais importante, provavelmente.
Exemplo: *Safer Cities*: Grande Johannesburgo era visto inicialmente com ceticismo, tanto interna quanto externamente, já que as pessoas não consideravam a prevenção do crime uma função do governo local. Para aplacar tais temores, muitas das atividades originais do programa se relacionavam de alguma maneira a atividades tradicionais do governo local.	

Deve-se investir no desenvolvimento de mais capacidade para o trabalho de prevenção do crime e da violência?
Sim
Deve-se considerar com cuidado a capacidade de uma certa organização ou parceria para resolver um problema de crime ou violência. A falta de conhecimentos e habilidades freqüentemente está associada com elaboração e implementação fracas. Ao se decidir por um programa, deve-se fazer uma auditoria das habilidades existentes e avaliar o potencial de se somar capacidade por meio de contratações ou treinamento. A redução do crime e da violência é um campo novo para muitas cidades da América Latina e há poucos executores experientes. A disponibilidade de capacidade humana freqüentemente é limitada, como são também os exemplos de boas práticas em projetos. A única opção pode acabar sendo o 'aprender fazendo'.

Deve-se seguir os exemplos de outros?	
Sim	Não
Se há exemplos de projetos que reduziram de fato a criminalidade, é sábio seguir o exemplo ao invés de construir um projeto novo que possa vir a ser menos exitoso. Mesmo projetos que não deram certo podem oferecer lições úteis.	O contexto no qual um projeto de sucesso opera é extremamente importante. O quê funciona num caso pode não funcionar noutro. Qualquer projeto vindo de outro lugar precisa ser adaptado à comunidade em questão.

Como equilibrar custo e benefício?
Ao se avaliar um programa em particular, deve-se pôr na balança os custos e os benefícios de se iniciar o projeto. É necessário levar em consideração os recursos disponíveis ao se escolher um programa. Soluções eficazes e eficientes são as mais indicadas. Primeira escolha — Custo baixo: benefício alto Segunda escolha — Custo alto: benefício alto Terceira escolha — Custo alto: benefício baixo

A estratégia deve focar intervenções de curto ou longo prazo?
Programas sociais de prevenção do crime demoram mais para serem implementados e darem resultados do que programas situacionais ou de repressão. Por exemplo, pode levar anos para se saber o impacto de programas de pré-escola para crianças e famílias em situação de risco. Ao se escolher programas, pode ser necessário equilibrar resultados imediatos com benefícios de mais longo prazo. Se a instituição em questão está desenvolvendo uma função de prevenção do crime pela primeira vez e existe um certo ceticismo quanto à sua eficácia, é melhor concentrar-se em intervenções de mais curto prazo inicialmente.

Cabe preocupar-se com o deslocamento do crime para áreas vizinhas?	
Sim	Não
Se projetos têm êxito eles podem causar um aumento da criminalidade numa área vizinha, afetar um outro grupo de vítimas ou resultar em mais violência. Mas vale lembrar que é improvável que o deslocamento será igual ao declínio na área-alvo.	Alguns programas têm benefícios que se extendem para além do grupo- ou área-alvo. Este tipo de efeito repetidor pode agregar valor à estratégia.

A percepção e o medo do crime são importantes?	
Sim	Não
Pode-se argumentar que enfrentar o medo do crime e da violência é tão importante quanto enfrentar o crime e a violência propriamente ditos, já que viver com medo afeta a qualidade de vida das pessoas. Pode ser importante incluir estratégias que lidem com o medo do crime e da violência.	O medo de um ato crimimoso ou violento em particular não costuma ser proporcional aos níveis reais do crime ou tipo de violência. Por exemplo, os homens são mais vitimados por agressões físicas, mas temem-nas menos do que as mulheres. Como certas pessoas têm mais acesso a meios de comunicação e representantes políticos, certos medos recebem publicidade indevida. Portanto, é importante não deixar de observar os padrões reais de vitimização.

Os programas escolhidos necessitam de apoio político?
Sim
Ter apoio político firme para um projeto costuma ser vital para que programas de prevenção do crime tenham um encaminhamento eficaz — se por nenhuma outra razão, pelo fato de abrir portas para recursos. A falta de apoio político para um projeto pode matá-lo antes que comece. Como numa secretaria municipal, se não se buscar a opinião do chefe político, talvez o projeto não seja aprovado. Se isto acontecer, a parceria pode buscar apoio político. Alternativamente, outros parceiros podem conduzir o projeto.

Recursos e Contatos Úteis

Publicações

*CSIR, National Crime Prevention Centre. 2000. *A manual for Community Based Crime Prevention*. Pretória, África do Sul. www.csir.co.za

*CSIR, National Crime Prevention Centre. 2000. *Designing Safer Places: A manual for Crime Prevention through Planning and Design*. Pretória, África do Sul. www.csir.co.za

*International Centre for the Prevention of Crime (ICPC). Margaret Shaw. 2000. *The role of Local Government in Community Safety*. http://www.crime-prevention-intl.org

National Crime Prevention Council. 1995. 350 *Tested Strategies to Prevent Crime: A Resource Guide for Municipal Agencies and Community Groups*. Washington, DC.
Visite: www.ncpc.org/5use.htm or store.yahoo.com/mcgruff/.

National Crime Prevention Council. 2000. *150 Tested Strategies to Prevent Crimes from small cities, counties, and rural communities*. Washington, DC.
Visite: www.ncpc.org/5use/htm or store.yahoo.com/mcgruff/.

National Crime Prevention Council. *Six Safer Cities: On the Crest of the Crime Prevention Wave*. Washington, DC.
Para mais informações visite:
www.ncpc.org/5use.htm ou http://www.store.yahoo.com/mcgruff/

National Crime Prevention Center. 2001. *From the Ground up : Municipal Crime Prevention Initiatives*. Canadá.
http://www.crime-prevention.org/english/publications/index.html

National Crime Prevention Center. 2000. *Models of Practice for Community Safety and Crime Prevention*. Canadá.
http://www.crime-prevention.org/english/publications/index.html

National Crime Prevention Center. 2000. *Primer on Municipal Crime Prevention.* Canadá.
www.crime-prevention.org/english/publications/index.html

National Crime Prevention Center. 2001. *The Role of Local Government in Fostering CommunitySafety*. Canadá. http://www.crime-prevention.org/english/publications/international/Bulletin2_e.pdf

Inter-American Development Bank. 1999. Technical Notes: Violence Prevention. Washington, DC. http://www.iadb.org/sds/SOC/publication_546_e.htm

Buvinic, M. Morrison, A. and Shifter, M. 1999. Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
http://www.iadb.org/sds/SOC/publication_546_e.htm

Institutições - ONGs

UN-Habitat – Safer Cities Program
Governance Unit/Urban Development Branch
UNCHS (Habitat)
Room P-310
UN Compound Gigiri
Narobi, Kênia
Tel: + 254 - 2 - 623208
Fax: + 254 - 2 - 623536
e-mail: safercities@unchs.org
site:
http://www.unchs.org/programmes/safercities/

Contato :
Sra. Soraya Samoun
Especialista em Assuntos Sociais
e-mail: Soraya.samoun@unchs.org

Ou
Sra. Laura Petrella
Especialista em Segurança Urbana
e-mail: Laura.petrella@unchs.org

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais – CRISP/UFMG
Av: Antônio Carlos 6627 CEP 31280901
Belo Horizonte/Minas Gerais
Telefax: 31 34996310
Site: http:// www.crisp.ufmg.br
Coordenador : Prof. Cláudio Beato
Email: Claudiobeato@crisp.ufmg.br

Viva Rio
Ladeira da Glória, 98
Rio de Janeiro - RJ
22.2211-120
Brasil
Tel: 55 21 2285 5427
Fax: 55 21 2558 1381
e-mail: vivario@vivario.org.br
site: http://www.vivario.org.br/

Contato:
Rubem Cézar Fernandes
e-mail: rubem@vivario.org.br

International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)
507, Place d'Armes
Suite 2100
Montreal - Quebec
Canadá H2Y 2W8
Tel: [1] (514) 288-6731
Fax: [1] (514) 288-8763
e-mail: cipc@crime-prevention-intl.org
site: http://www.crime-prevention-intl.org

Contato:
Terrance Hunsley
Diretor-Geral
e-mail: thunsley@crime-prevention-intl.org

World Health Organization (WHO)
Department of Injuries and Violence Prevention
20, Avenue Appia
CH – 1211 Geneva 27
Suiça
Tel: + 41 (22) 791-3480
Fax: + 41 (22) 791-4332
site:
http://www5.who.int/violence_injury_prevneti on/

Contato:
Dr. Etienne Krug
Kruge@who.ch

Pan American Health Organization (PAHO)
HPP/Violence and Health
525, 23rd Street NW
Washington, DC 20037
EUA
Tel: [1] (202) 974-3268
Fax: [1] (202) 974- 3694
e-mail: violence-health@paho.org
site: http://www.paho.org

Inter-American Development Bank (IDB)
Social Development Division
SDS/SOC
1300, New York Ave. NW
Washington, DC 20577
Stop W 502
EUA
Tel: [1] (202) 623-3533
Fax: [1] (202) 623-1576
e-mail: sds/soc@iadb.org
site:
http://www.iadb.org/sds/SOC/site_471_e.ht m

National Crime Prevention Centre (NCPC – Canada)
Macdonald Building

123, Slater Street, 8th floor
Ottawa, Ontario
Canadá, K1A 0H8
Tel: (613) 941-9306
Fax: (613) 941-7863
e-mail: ncpc@crime-prevention.org
site: http://www.crime-prevention.org

National Crime Prevention Council (NCPC – USA)
1000, Connecticut Avenue NW
13th floor
Washington, DC 20036
EUA
Tel: [1] (202) 466- 6272
Fax: [1] (202) 296- 1356
e-mail: webmaster@ncpc.org
site: http://www.ncpc.org

The Center for Disease Control and Prevention (CDC)
National Center for Injury Prevention and Control
Mailstop K 65
4770 Buford Highway NE
Atlanta, GA 30341-3724
EUA
Tel: [1] (770) 488-1506
Fax: [1] (770) 488-1667
e-mail: OHCINFO@cdc.gov
site: http://www.cdc.gov/ncipchm.htm

European Forum for Urban Safety
38, rue Liancourt
75014 Paris
França
Tel : + 33 1 40 64 49 00
Fax : + 33 1 40 64 49 10
e-mail: fesu@urbansecurity.org
site : http://www.urbansecurity.org

Contato:
Elizabeth Johnston
Vice-Diretora Executiva
Johnston@urbansecurity.org

Fernand Braudel Institute of World Economics
Associated with Fundação Armando Álvares Penteado
Rua Ceará, 2
São Paulo – 01.243-010
Brasil
Tel: (5511) 3824-9633
Fax: (5511) 3825-2637
e-mail: ifbe@braudel.org.br
site: http://www.braudel.org.br

Contato:
Noram Gall
Diretor Executivo
e-mail: ngall@braudel.org.br

Referências

Ayres, Robert L. 1998. "Crime and Violence as Development issues in Latin America and the Caribbean". The World Bank, Washington, D.C.

Biehl, Loreto. 1999. "Violence Prevention – Technical Note 7: Domestic Violence against Women". Sustainable Development Department. The Interamerican Development Bank (IDB), Washington, D.C.

Buvinic, Mayra., Morisson, Andrew and Shifter, Michael. 1999. "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action". Technical Study, Sustainable Development Department. IDB, Washington, D.C.

Buvinic, M. and Morisson, A. 1999. "Violence Prevention – Technical Notes 1 to 6". Sustainable Development Department. IDB, Washington, D.C.

Cardia, Nancy. 2000. "Urban Violence in São Paulo". Project on Urbanization, Population, Environment, and Security, No. 33. The United States Agency for International Development (USAID). Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

CARIBBEAN GROUP FOR COOPERATION IN ECONOMIC DEVELOPMENT (CGCED). 2000. "Controlling the Jamaican Crime Problem: Peace Building and Community Action". The University of the West Indies, Mona Campus, Kingston, Jamaica.

Castro, Manuel F. and Ferro, Manuel S. "LA REPUESTA A LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLÊNCIA EN COLOMBIA: Acciones del Estado Para Promover la Convivencia y la Seguridad en las Ciudades". Colômbia.

Chinchilla, Laura. 1999. "Policía de Orientación Comunitaria, una adecuada alianza entre policía y comunidad para revetir la inseguridad". Sustainable Development Department. IDB, Washington, D.C.

Cruz, José Miguel. 1999. "Victimization from Urban Violence: Levels and Related Factors in Selected Cities of Latin America and Spain". Project Activa 4. Research Coordination, Health and Human Development Division. The Pan American Health Organization (PAHO), Washington, D.C.

FERNAND BRAUDEL INSTITUTE OF WORLD ECONOMICS. 2002. "Police and Community Cooperation for Reduction of Violence in Diadema". Development Marketplace Project. São Paulo, Brasil.

Fernándes, Rubem César. 1998. "Urban Violence and Civic Action: The experience of Viva Rio". Rio de Janeiro, Brasil.

Guerrero, Rodrigo. "Control de la Violência A Través de los Factores de Riesgo".

Guerrero, R. 1999. "Violence Prevention – Technical Note 8: Violence Control at the Municipal Level". Sustainable Development Department. IDB, Washington, D.C.

Guerrero, R. 1999. "Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ, de la Ciudad de Cali". Programa Municipales para la Prevención y Atención de la Violencia. IDB, Rio de Janeiro, Brasil.

Guerrero, R. and Concha-Eastman, A. 2000. "An Epidemiological approach for the prevention of urban violence: The case of Cali, Colombia". *Journal of Health & Population in Developing Countries, vol. 4, No. 1.*
http://www.jhpdc.und.edu/journal41/rgart.htm

Gomart, Elizabeth. 2001. "Youth and Violence in the Caribbean: A Literature Review".

Interamerican Development Bank, Division of Social Development. 2000. "BOLETIN DE LA RED DE ALCADES CONTRA LA VIOLENCIA". Washington, D.C.

International Centre for the Prevention of Violence (ICPC). 1999. "100 Crime Prevention Programs to Inspire Action Across the World". Montreal, Canadá.
http://www.crime-prevention-intl.org

Knaul, Felicia M. and Ramírez, Miguel A. 2002. "THE IMPACT OF CHILD ABUSE AND FAMILY VIOLENCE ON THE PROBABILITY OF FUTURE FAMILY VIOLENCE, EDUCATIONAL ATTAINMENT, AND LABOUR OUTCOMES: THE MEXICAN CASE". México.

Lederman, Daniel. Norman, Loayza and Fajnzybler, Pablo. 2001. "Crimen y Violência en America Latina". The World Bank, Washington, D.C.

Liebermann, S., Landman, K., Louw, A., and Robertshaw, R. (2000), *Making South África Safe – A Manual for Community Based crime Prevention*, CSIR, Pretória, África do Sul.

McAlister, Alfred. 2000. "Juvenile Violence in the Americas: Innovative Studies in Research, Diagnosis, and Prevention". The Pan American Health Organization, Washington, D.C.

Mihalic, Sharon., Irwin, Katherine., Elliott, Delbert., Fagan, Abigail and Hansen, Diane. 2001. "Blueprints for Violence Prevention". Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP). Washington, D.C. http://www.ojjdp.ncjrs.org

Mockus, Antanas. 1999. "Armonizar ley, moral, y cultura – Cultura Ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997". Sustainable Development Department. IDB, Washington, D.C.

Moser, Caroline and Holland, Jeremy. 1997. "Urban Poverty and Violence in Jamaica". The World Bank, Washington, D.C.

Moser, C. and Shrader, Elizabeth. 1999. "Crime, Violence, and Urban Poverty". The World Bank, Washington, D.C.

Moser, C. and Shrader, E. 1999. "A Conceptual Framework for Violence Reduction". Latin America and Caribbean Region (LCR) Sustainable Development Working Paper No. 2 Urban Peace Program Series. The World Bank, Washington, D.C.

Moser, C. and van Bronkhorst, Bernice. 1999. "Youth Violence in Latin América and the Caribbean: Costs, Causes and Interventions". LCR Sustainable Development Working Paper No. 3, Urban Peace Program Series. The World Bank, Washington, D.C.

Moser, C. and Mc Ilwaine, Cathy. 2000. "Urban Poor Perceptions of Violence and Exclusions in Colombia". The World Bank, Washington, D.C.

Municipio de Medellin – Secreteria de Gobierno – Consejeria de Cultura Ciudadana. 2001. "MESAS BARRIALES DE CONVIVENCIA – Construcción comunitaria de la paz". Medellin, Colômbia.

The NATIONAL CRIME PREVENTION COUNCIL (CMPC). 2002. "150 Tested Strategies to Prevent Crime from Small cities, Counties and Rural Communities – A Resource for Municipal Agencies and Community Groups". NCPC, Washington, D.C. http://www.ncpc.org

Nield, Rachel. 1999. "Violence Prevention – Technical Note 9: The Role of the Police in Violence Prevention". Sustainable Development Department. IDB, Washington, D.C.

Orpinas, Pamela. 1998. "Who is violent? Factors associated with aggressive behaviors in Latin America and Spain". Project Activa 3. Research Coordination, Health and Human Development Division. The Pan American Health Organization, Washington, D.C.

Rodgers, Dennis. 1999. "Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Litterature Survey". LCR Sustainable Development Working Paper No. 4, Urban Peace Program Series. The World Bank, Washington, D.C.

SENAME (Servicio Nacional de Menores). 2002. Santiago, Chile. http://www.sename.cl

SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer). 2002. Santiago, Chile. http://www.sername.gov.cl

Sherman, Lawrence W., Gottfredson, Denise., Mackezie, Doris. Eck, John. Reuter, Peter. and Bushway, Shawn. 1997. "Preventing Crime: What works, What Doesn't, and What's Promising?". The National Institute of Justice, Washington, D.C.

Thornton, Thimothy N., Craft, Carole A., Dahlberg Linda L., Lynch, Barbara S. and Baer, K. 2000. "Best Practices of Youth Violence Prevention: A sourcebook for Community Action". Centers for Disease Control and Prevention (CDC), National Center for Injury Prevention and Control. Atlanta, Geórgia. http://www.cdc.gov

UN-HABITAT and the Together Foundation. 2001. "Best Practices Database". http://www.bestpractices.org

Vanderschueren, Franz. 2000. "PREVENTION OF CRIME". A Safer Cities Programme. UNCHS (HABITAT). Nairobi, Quênia.

The World Health Organization (WHO), webpage:
http://www5.who.int/violence_injury_prevention/

http://www.cybergrrl.com/views/dv/book/edf.html

http://child.cornell.edu/army/domestic/sect2.html

http://www.cdc.gov/ncipc/factsheets/ipvfacts.htm

http://www.media-awareness.ca

http://www.cbsc.ca/english/codes/violence.htm (Canadian Broadcast Standards Council)

http://www.ccfv.org/types~.html (The Community Coalition on Family Violence)