

Segurança pública



Segurança pública



Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

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

Coordenação editorial
Reinaldo Themoteo

Revisão
Reinaldo Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer IX (2008), nº 4
Segurança pública

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009.
ISBN 978-85-7504-133-8

Todos os direitos desta edição reservados à

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

Impresso no Brasil

Apresentação	7
Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal	
SÉRGIO ADORNO	9
Mídia e violência: o desafio brasileiro na cobertura sobre violência, criminalidade e segurança pública	
SILVIA RAMOS E ANABELA PAIVA	29
Polícias Cíveis e Políticas de Segurança Pública no Brasil	43
JÉSIUS TRINDADE BARRETO JÚNIOR	
Reflexões críticas sobre o processo de qualificação das polícias no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil	
ELISANGELA MELO REGHELIN	51
Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil	
RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO	59
Violência e Juventude: o sistema brasileiro de atendimento socioeducativo	
LIANA DE PAULA E RENATO SÉRGIO DE LIMA	71
Segurança pública e violência no Brasil	
JOSÉ VICENTE TAVARES DOS SANTOS	83
Reforma Policial na América Latina: contribuições da Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil	
RACHEL MAÎTRE E ANTÔNIO CARLOS CARBALLO BLANCO	97

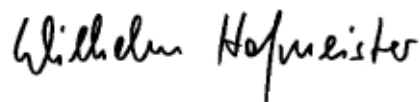
A segurança é dos temas mais candentes na sociedade. Por parte da sociedade civil os frequentes episódios trágicos envolvendo vítimas inocentes provocam comoção pública, gerando justa cobrança por parte de várias organizações, no sentido de combater a criminalidade que grassa. Os desafios são numerosos, e complexos.

Falar em segurança pública com propriedade é tarefa que requer, na atualidade, considerar uma série de novos elementos que contribuem para os moldes atuais da violência nos grandes centros urbanos. Isso significa considerar fatores políticos, socioeconômicos, tecnológicos, ambientais, entre outros. Pensando aspectos socioeconômicos podemos citar como exemplo as implicações do processo de globalização. Junto à estruturação das economias, em nível internacional, num contexto de interdependência, a economia do crime também sofre mudanças significativas, como a formação de redes internacionais de tráfico de drogas, contrabando, prostituição, cyber pirataria. No caso do tráfico de drogas o fator tecnologia conduz o foco do combate a um novo patamar, posto que as drogas sintéticas são uma recente e crescente ameaça, e os laboratórios do tráfico não se limitam mais ao refino da coca, mas também à produção e desenvolvimento desse tipo de drogas. Essas novidades impõem aos órgãos competentes a necessidade de aprimoramento constante. Nesse rol de mudanças tornam-se mais evidentes os problemas concernentes à justiça penal e ao sistema carcerário, cuja superlotação, fugas em massa e rebeliões frequentes convocam governantes, autoridades policiais e sociedade civil a pensar nas mudanças que se fazem necessárias. A sociedade mudou, inclusive a forma como a mídia trata de segurança pública e violência. Estarão as polí-

ticas de segurança pública acompanhando o ritmo das mudanças da sociedade? As polícias estão preparadas para enfrentar a criminalidade, da forma como ora se apresenta? Como estão sendo pensadas as políticas de segurança pública em médio prazo?

Tomando em consideração um período de cerca de trinta anos até hoje identifica-se facilmente diversas mudanças fundamentais. Houve, no Brasil, a redemocratização, uma nova constituição, os avanços em termos de informática e telecomunicações que mudaram de modo irreversível o modo de vida das pessoas. Novos estilos de vida surgiram, e novas modalidades de crime não tardaram a se fazer presentes, exigindo das polícias respostas eficazes às novas ameaças. O acentuado crescimento demográfico nos grandes centros urbanos nas últimas décadas constitui desafio grave em todos os setores da administração da coisa pública, sendo a área de segurança pública um dos pontos nevrálgicos, considerando os crescentes índices de criminalidade. Todas essas novas variáveis trazem à tona assuntos fundamentais na agenda de discussão sobre segurança pública no Brasil: políticas públicas de enfrentamento da violência, estratégias para formação e qualificação das polícias, questão salarial, reforma do judiciário, código penal etc. Os altos índices de mortes de pessoas inocentes em ações policiais apontam a urgência de se pensar na qualificação policial para muito além da compra de coletes à prova de balas, armamento e viaturas. A demora na adoção de medidas consistentes e sustentáveis nesse setor apenas aumenta a sensação de insegurança e impunidade, por parte da população. Setores da sociedade civil cobram ações mais enérgicas da polícia, uma justiça mais ágil e políticas governamentais mais efetivas no combate à criminalidade. Tais demandas na área de segurança pública tem recebido diversas respostas.

O tema é complexo e não raro polêmico. Para abordar essa temática convidamos diversos especialistas para expor alguns aspectos numa perspectiva crítica, objetivando contribuir no debate sobre segurança pública no Brasil de modo que possamos refletir a partir de diversas perspectivas sobre o assunto.



WILHELM HOFMEISTER

Diretor

Centro de Estudos
Fundação Konrad Adenauer

SÉRGIO ADORNO

A sociedade brasileira vem conhecendo profundas transformações econômicas, sociais e políticas nas últimas duas décadas. Importantes segmentos do mercado vêm experimentando acelerado processo de modernização tecnológica. Seu parque industrial – o mais importante da América Latina – vem se diversificando e adquirindo maior complexidade. O setor de serviços, cada vez mais informatizado, passou a desempenhar um papel menos secundário na composição do produto interno bruto. As políticas econômicas adotadas, em especial desde a criação do plano real (Governo Itamar Franco, 1992-1994), aprofundadas no governo subsequente (Fernando Henrique Cardoso, 1994-2002) têm buscado rigoroso controle da inflação, estabilização monetária, redução da presença do Estado no mercado mediante um extenso programa de privatização e contenção dos gastos públicos. Com isto, o governo brasileiro aprofunda a integração do país ao mundo globalizado e tenta enfrentar complexos desafios postos pelo desenvolvimento.

Nesse domínio, o governo Lula da Silva (2002:2007) manteve as diretrizes fundamentais dessas políticas econômicas, porém as redirecionando em parte. Ao invés de dar prosseguimento a um programa de privatizações, optou por aprofundar programas sociais de renda mínima voltadas para as famílias de menor ingresso e situadas nos tradicionais bolsões de pobreza. Por isso, a

¹ Este texto constitui versão revista, ampliada e atualizada de: Adorno, S. (2006). "Crimen, punición y prisiones em Brasil: um retrato sin retoques." *Quorum* – Revista Iberoamericana – Universidad de Alcalá (Espanha), invierno 2006, 16: 41-49.

despite das enormes carências sociais e da dívida social acumulada, houve avanços em especial nos domínios da escolarização fundamental e do consumo popular de alimentos e bens de primeira necessidade.

Este cenário vem sendo acompanhado de substantivas mudanças nas relações sociais, em especial nas relações entre classes sociais, entre gerações, entre gêneros, raças e etnias. Encontra-se em marcha profunda afirmação de identidades sociais, desconhecida anteriormente na história social e cultural desta sociedade. Ela traduz demandas por mais e mais espaços de participação social.

Atravessamos graves crises políticas sem a suspensão do Estado de direito e da ordem democrática, como ocorrera no passado recente. Avanços democráticos também podem ser anotados em não poucos domínios: maior transparência das decisões governamentais, maior liberdade de imprensa, maior liberdade de circulação de idéias e de associação, maior participação dos cidadãos na vida pública, sobretudo em questões relacionadas ao consumo e ao meio ambiente. Ainda que de modo desigual, os governos estaduais orientam-se pelo princípio republicano da responsabilidade pública e política. O pluralismo expressa-se, sobretudo, na convivência pacífica entre partidos e organizações civis portadoras de distintas identidades políticas e ideológicas. Eles opõem-se e lutam na esfera parlamentar, nos gabinetes do poder executivo e nos espaços públicos sem comprometer a normalidade da vida constitucional. A Constituição (1988) que pôs fim a mais de vinte anos de regime autoritário consagrou as liberdades civis e públicas bem como estendeu o leque de direitos sociais.

Os padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social, consolidados há quatro décadas passadas, ainda permanecem, conquanto tenha havido redução entre os extremos das hierarquias sócio-econômicas. Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelaram declínio da desigualdade de renda familiar *per capita*, de forma contínua e substancial, com repercussão na queda da pobreza e da pobreza extrema. Programas como Bolsa Família e o Benefício da Prestação Continuada responderam por 28% dessa queda, medida pelo coeficiente de Gini. Igualmente importantes foram políticas relacionadas com o mercado de trabalho, expansão da escolarização e inclusão previdenciária. (cf. <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/report6.pdf>)

Porém, a desigualdade de direitos e de acesso à justiça agravou-se à proporção mesma em que a sociedade se tornou mais complexa e mais densa. Os conflitos sociais tornaram-se mais acentuados. Nesse contexto, se consi-

derado o período de 1970 a 2000, a sociedade brasileira veio conhecendo crescimento das taxas de violência, nas suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal conectada com o crime organizado, graves violações de direitos humanos, explosão de conflitos nas relações interpessoais e intersubjetivas. Em especial, a emergência do narcotráfico promovendo a desorganização das formas tradicionais de vida entre as classes populares urbanas, estimulando o medo das classes médias e altas e enfraquecendo a capacidade do poder público em aplicar lei e ordem tem grande parte de sua responsabilidade na construção deste cenário de insegurança coletiva. Em outras palavras, a sociedade mudou, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos, mas as instituições encarregadas da proteção dos cidadãos bem como de aplicar lei e ordem permaneceram operando segundo o mesmo modelo que o faziam há três ou quatro décadas. Polícia, justiça penal e sistema penitenciário não acompanharam o ritmo dos novos tempos. Mantiveram práticas tradicionais de controle social, baseadas na manutenção de uma “cordão sanitário” em torno das “classes perigosas” Essas práticas se revelam hoje completamente superadas.

Contra esse quadro, mobilizam-se opiniões que tendem a identificar, no Brasil contemporâneo, o mesmo cenário que predominava, ainda há pouco, na Colômbia, desde ao menos quatro décadas. Não poucos sugerem a entrada do país na guerra das drogas, mediante medidas draconianas que não excluem a pena de morte e a aplicação de tratamento penal duro aos criminosos, portanto na contramão da política de proteção dos direitos humanos. Esquecem, contudo, que o cenário colombiano é bastante distinto. A Colômbia é um país produtor de drogas, onde a produção da folha de coca possui larga tradição no campesinato empobrecido. Na produção, distribuição e exportação de drogas estão implicados extensos segmentos das classes dirigentes – empresários e políticos – em escala ainda não conhecida no Brasil. Ademais, a Colômbia vive uma situação de guerra civil, em aberta contestação à ordem pública, com a existência de grupos que controlam partes significativas do território nacional nos quais o Estado não tem qualquer domínio. Naquela sociedade, o que se tem visto é a aliança entre segmentos das guerrilhas urbanas e rurais e o narcotráfico, em clara alusão de que um poder paralelo efetivamente existe e funciona. Certamente, este não é o processo que se repete integralmente na sociedade brasileira, conquanto alguns de seus efeitos não sejam muito distintos, pelo menos no saldo das mortes assim como o enraizamento do crime organizado no interior da sociedade, notadamente entre os mais pobres estratos sociais.

Neste capítulo, abordo as tendências das políticas públicas de segurança pública e justiça penal, adotadas pelos governos democráticos, desde o retorno do estado de direito, há vinte anos. O texto está dividido em quatro partes: a primeira é dedicada a uma rápida exposição dos planos governamentais para a área de segurança pública; a segunda descreve os constrangimentos sociais e institucionais que conformam aquelas políticas públicas; a terceira enfoca problemas relacionados à impunidade penal; por fim, a quarta parte aborda realizações no campo penitenciário, como resposta quer ao crescimento da violência e do crime quer às pressões da opinião pública, sequiosa por mais lei e ordem.

SEGURANÇA PÚBLICA NOS PLANOS GOVERNAMENTAIS

De início, algumas considerações de ordem conceitual. Políticas públicas constituem um conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, como sejam o desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública. Podem ter origem em iniciativas da sociedade civil organizada; em planos de ação governamental ou combinar parcerias entre ambas as dimensões da ação coletiva. Resultam, via de regra, do diagnóstico de problemas sociais que ensejam intervenção deliberada visando mudanças de cenários e institucionalização de processos e procedimentos de conduta governamental. Estão, com frequência, inscritas em documentos – relatórios técnicos, por exemplo – que definem objetivos e metas, meios e recursos (humanos, materiais e financeiros), expectativa de resultados e cronogramas de execução. Mais importante, mobilizam atores e agências sociais em contextos institucionais determinados e, não raro, em conjunturas político-econômicas singulares, em torno de alvos prioritários (como o crime organizado, por exemplo), da aquisição de equipamentos e tecnologias para ampliar o raio de ação e de eficiência, ou em torno da formação e recrutamento de pessoal especializado.

No âmbito da segurança pública, as políticas governamentais estão, de início, determinadas por competências definidas na Carta Constitucional. De acordo com a Constituição brasileira (1988), assegurar e promover a segurança pública constituem responsabilidades do estado, executadas pelos governos federal, estaduais e municipais. No Brasil, o policiamento preventivo e repressivo compete à polícia militar, considerada força auxiliar das Forças Armadas, daí o peso desse modelo em sua organização. As tarefas de polícia

judiciária, isto é, de realização das investigações visando o reconhecimento da materialidade do delito e identificação de possível ou possíveis autores competem à polícia civil. Ambas, polícias militares e polícias civis pertencem à esfera dos governos estaduais. Todo registro policial deveria, em princípio, ensejar a abertura de inquérito policial. Uma vez aberto e concluído, o inquérito policial é encaminhado ao poder Judiciário e distribuído ao juiz. Este, por sua vez, encaminha-o ao Ministério Público - órgão que possui independência face ao Executivo e ao Judiciário.

No MP, o inquérito é apreciado pelo promotor público, que poderá solicitar novas investigações policiais, o arquivamento do inquérito por insuficiência de provas ou apresentar denúncia. Caso a denúncia seja aceita pelo juiz, instaura-se o processo para apuração de responsabilidade penal, oportunidade em que o indiciado no inquérito policial se transforma em réu perante a Justiça penal. Salvo nos casos de homicídios dolosos, o processo de apuração da responsabilidade penal segue, em linhas gerais, esta trajetória. Em conseqüência, o conjunto de agências que intervêm nesse processo compreende o que se costuma chamar de sistema de justiça criminal. Quanto aos crimes de competência da União, eles ficam a cargo da polícia federal, subordinada ao Ministério da Justiça e sob a jurisdição dos tribunais federais.

Além desses atores e suas agências, as políticas públicas de segurança e justiça penal também são influenciadas por políticos profissionais com ou sem mandato parlamentar, governantes à testa de postos executivos eletivos (ou não eletivos, como ministros e secretários de estado) nas administrações públicas, tanto quanto militantes de organizações de defesa de direitos, formadores de opinião, pesquisadores e estudiosos (vinculados às universidades e centros de pesquisa) e lobistas voltados para a mobilização de interesses corporativos de diversas ordens, como representantes de associações policiais, de empresas de segurança privada ou da indústria de armas e material bélico. É, portanto, complexa a rede de interesses, de atores e de agências que intervêm na disputa pela definição institucional das políticas de segurança e de justiça criminal na partilha de recursos previstos em orçamento.

Essa complexidade é ainda mais acentuada em virtude de, ao menos, dois fatores intervenientes: primeiramente, as mudanças na gestão governamental. Dependendo do partido e das alianças políticas no poder, essas políticas estarão ora mais inclinadas a implementar lei e ordem, mesmo que para isso tenham que, por assim dizer, “sacrificar” direitos consagrados e afinados com a agenda internacional de direitos humanos; ora, ao contrário, estarão mais inclinadas a promover direitos humanos em detrimento de diretrizes essen-

cialmente repressivas e punitivas. Não é preciso dizer que essas inclinações, tomadas como opostas e irreconciliáveis, constituem fontes de tensão e conflito que perturbam a eficiência e eficácia que se esperam dessas políticas no controle legal da violência e do crime.

Em segundo lugar, as tensões entre os níveis federal e estadual da intervenção governamental. Cabe ao governo federal formular as diretrizes nacionais para a condução das políticas públicas, em princípio sob a responsabilidade dos estados da federação. Essa exigência vem se tornando cada vez mais presente no cenário institucional em virtude de mudanças nos padrões convencionais de crime e delinquência, cada vez mais internacionalizados no contexto da economia global. No entanto, conforme consta da Constituição brasileira, o controle da ordem pública civil é responsabilidade dos governos estaduais que dispõem de autonomia para formular suas diretrizes e comandar suas polícias militar e civil. O governo federal não pode intervir, exceto em casos determinados, como grave ameaça à segurança pública e do estado ou por força de solicitação do governo estadual. Neste domínio, as relações entre ambas as esferas da ação governamental são marcadas por frágil equilíbrio porque tensões podem influenciar o disputado apoio de bancadas federais aos projetos governamentais.

No Brasil, alguns analistas afirmam que nunca houve efetivamente políticas de segurança pública e de justiça criminal, exceto recentemente a partir dos governos civis que sucederam o último regime autoritário encerrado após 21 anos de vigência (1964-1985). Sustentam que, no passado, o governo republicano, quer durante os regimes de exceção quer durante os períodos de normalidade institucional, jamais havia formulado um conjunto de ações coordenadas, com metas e fins determinados e recursos próprios. Limitava-se, rotineiramente, a manter suas forças e conter o crime segundo a cultura organizacional dominante nas agências policiais, marcadas pelo propósito de “caçar bandidos” conhecidos. Na esfera dos governos estaduais, esse cenário não era diferente. Foi ainda mais acentuado quando o regime militar instaurado pelo golpe de 1964 buscou exercer controle férreo sobre as forças policiais estaduais, em especial as polícias militares. Não é o caso de discutir, neste espaço, se este ponto de vista se sustenta em evidências históricas. Uma coisa é certa: o acelerado crescimento da criminalidade urbana – em torno dos roubos, seqüestros, homicídios e graves violações de direitos humanos representadas por linchamentos, execuções sumárias praticadas por esquadrões da morte bem como freqüentes abusos de poder e de uso indiscriminado de força física por agentes policiais – pressionou por mudanças nesse âmbito da inter-

venção governamental. Segurança pública passou a comparecer com maior intensidade na agenda política governamental.

Eleito em outubro de 1993, o Governo FHC (1994-2002) propôs redefinir os rumos do desenvolvimento no país para a próxima geração. No âmbito da segurança pública, o programa de governo partiu de um diagnóstico do cenário de insegurança no Brasil contemporâneo, apontando como problemas: o descrédito nas instituições públicas, a influência acentuada do tráfico e uso de drogas na evolução dos crimes, o ciclo crescente de impunidade, a sistemática violação de direitos humanos. Referiu-se, ainda, ao peso relativo da pobreza e das injustiças sociais como causa da violência.

Conseqüentemente, nomeou vários problemas: insuficiência do policiamento ostensivo, quadros humanos mal preparados, escassez de efetivos e equipamentos, distorções salariais, métodos de investigação policial ultrapassados, corrupção, inquéritos atrasados, registros de ocorrências engavetados. Na esfera judicial, identificou déficits nos quadros de promotores e juízes, ressaltou o envelhecimento do Código Penal, o congestionamento dos tribunais e a morosidade da justiça. Além do mais, destacou a superpopulação dos presídios.

A partir deste diagnóstico, o programa de governo teve por objetivo retomar o controle da criminalidade mediante respeito aos princípios constitucionais, rigoroso cumprimento das leis penais e fortalecimento das agências do sistema de segurança e justiça. Em decorrência, fixou quatro linhas de ação: a) cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública; b) justiça mais rápida e acessível para todos; c) reaparelhamento e reorganização dos órgãos federais de segurança e fiscalização; d) implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente. Cada uma destas linhas de orientação vinha acompanhada de metas, entre as quais apoio aos governos estaduais para construção, reforma, ampliação e reequipamento de penitenciárias e estabelecimentos prisionais.

O Governo Lula da Silva, em seu primeiro mandato (2003-2006) não alterou substantivamente esses propósitos. Seu programa também investiu em lei e ordem, prevendo medidas não muito distintas do governo anterior. Porém, procurou superar o que lhe parecia descompasso no governo FHC: elevada capacidade propositiva e baixa capacidade de execução. À diferença do governo anterior, propôs-se atuar em duas direções: primeiramente, assumir uma função efetivamente coordenadora da política nacional de segurança, imprimindo novos termos às relações entre governo federal e governos estaduais, freqüentemente conflitivas em virtude da natureza do pacto federativo

no Brasil, como dito anteriormente. Assim o fez, por meio de convênios, nos quais em troca de financiamento e recursos federais os governos estaduais se comprometiam à adoção de diretrizes nacionais para as políticas de segurança pública. Em segundo lugar, pela maior presença da sociedade civil organizada nos conselhos encarregados da gestão de políticas setoriais.

Em seu segundo mandato (2007-2010), o atual governo federal procurou aprofundar essa orientação com iniciativas mais localizadas. Embora iniciada no governo FHC, a modernização da polícia federal parece ter conquistado maior amplitude no governo Lula da Silva. Uma série de espetaculares operações procurou combater o crime organizado, operações de lavagem de dinheiro, corrupção de autoridades, envolvendo lobistas, empresários e políticos profissionais. Essas operações revelam maior profissionalização do aparato policial bem como maior orientação técnica e de inteligência nas investigações. Ainda é cedo para avaliar resultados, até porque a maior parte dos inquéritos tramita nas esferas judiciais, sem desfecho processual.

Ao lado dessas iniciativas, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), sob o encargo da Secretaria Nacional de Segurança (SENASP) do Ministério da Justiça. Seu escopo pretende articular o enfrentamento da criminalidade com ações sociais, priorizando a prevenção e o tratamento das causas que explicam o crescimento da violência nesta sociedade, sem abrir mão da aplicação de lei e ordem. Suas metas principais residem na valorização dos profissionais de segurança pública, na reestruturação do sistema penitenciário, no combate à corrupção policial e no envolvimento da comunidade na prevenção do crime. Envolve 94 ações, cuja execução requer parcerias entre forças policiais e organizações da sociedade civil organizada, mediante acordos e convênios celebrados entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, organizações não-governamentais e organismos internacionais.

Igualmente, é preciso acrescentar aquelas ações de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, vinculada ao gabinete da Presidência da República, sobretudo programas de erradicação da tortura, de proteção de testemunhas, de promoção de direitos, inclusive o direito à segurança para os grupos sociais vulneráveis à violência, como crianças e adolescentes, mulheres, negros, homossexuais.

Não há dúvidas quanto aos avanços conquistados pelos governos democráticos. Não obstante, não lograram alcançar inteiramente suas metas, sobretudo porque não romperam com as heranças do regime autoritário, ainda incrustadas nos domínios da polícia e das prisões. Buscaram conferir uma fei-

ção modernizadora às políticas formuladas, a despeito de terem de agir no interior de um quadro institucional conservador, dominado por atores que reivindicam o monopólio do saber técnico, não escutam especialistas fora de seus círculos corporativos, não se sujeitam à crítica externa, não prestam contas à sociedade, e – o pior – não se sentem responsabilizados pelas consequências de suas ações.

OS CONSTRANGIMENTOS SOCIAIS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS

É certo que os governos têm atuado em um ambiente pleno de constrangimentos sociais, políticos e institucionais, o que dificulta e limita o alcance de seus resultados.

Segundo levantamento, realizado pelo instituto de opinião pública *Data Folha*, entre 1996 e 2000, a preocupação dos brasileiros com segurança foi crescente, alcançando seu maior percentual (13%) no mês de junho desse último ano. Nos anos seguintes, a despeito de oscilações conjunturais, os percentuais voltaram a acusar crescimento, possivelmente impulsionados por graves crimes de repercussão nacional que abalaram a opinião pública. Igualmente que o antecessor, o governo Lula da Silva foi frequentemente sacudido por ondas de mortes causadas pelo tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro (2005), ensejando a intervenção do Exército ou a rebelião nos presídios de São Paulo (2006) com repercussão internacional.

Não havia, até fins da década de 1990, estatísticas oficiais de criminalidade para o país em seu conjunto², lacuna que começou a ser suprida senão recentemente. Os dados disponíveis, para os anos de 1999 a 2001, divulgados pela SENASP revelam que, relativamente ao país como um todo, as taxas de crimes violentos por cem mil habitantes - homicídio, roubo, roubo seguido de morte, extorsão mediante seqüestro, tráfico de droga, estupro - são, grosso modo, superiores a de outros países com características de organização social comparáveis às do Brasil. A taxa de homicídios para o Brasil (26,70 homicídios por cem mil habitantes, ano de 2000) foi um pouco menor do que a média esperada para países com renda baixa e média (=32,1 homicídios por cem mil habitantes). [Cf. OMS, 2002]. Considerando o período de 1991 a 2000, essa taxa cresceu, para o país como um todo 72,58%. Convém notar

2 Apenas para a mortalidade por causas externas, categoria que inclui os homicídios, há dados nacionais. Contudo, provém do Ministério da Saúde e não da área de segurança e justiça do governo federal.

que o Brasil estava em primeiro lugar, em 1999, no ranking de mortes por homicídios de jovens entre 15 a 24 anos, com taxas de 86,7 e 6,5 por cem mil, respectivamente para os sexos masculino e feminino. São taxas mais do que o dobro daquelas para países como México e Rússia (www.paho.org).

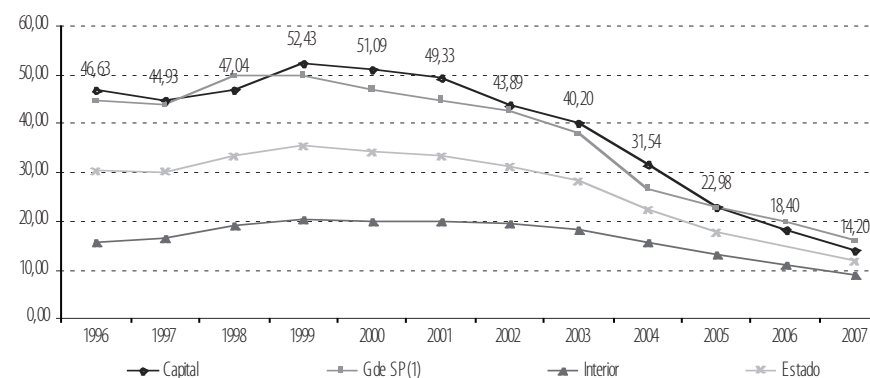
Essas tendências foram crescentes ao longo da década de 1990, começando a perder força nos seus anos finais, período que coincide com o segundo mandato FHC. A partir desse período, as taxas de homicídio vêm apontando declínio, nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, cujas razões ainda não são bem conhecidas (Adorno, 2005). Algumas hipóteses têm alimentado o debate acadêmico, entre as quais: a desaceleração do crescimento demográfico entre os estratos etários juvenis; os investimentos em política social e em segurança pública, reduzindo as oportunidades de envolvimento de crianças e adolescentes com o crime; a política de desarmamento cujo impacto, por sua vez, estreitou o acesso, anteriormente despido de constrangimentos, às armas de fogo; melhorias no desempenho das polícias, em virtude da expansão das polícias comunitárias e da inteligência policial, dos equipamentos técnicos (como georeferenciamento) para monitoramento de áreas de maior incidência de crimes assim como institucionalização de mecanismos como as ouvidorias no controle do uso abusivo da força letal. Ao lado desses aspectos, nunca é demais lembrar o papel das mudanças nos padrões de crime e de delinquência. Sabe-se que está havendo transição no consumo de drogas, da maconha e cocaína para as drogas sintéticas. Estas parecem dispor de menor potencial ofensivo à integridade física dos protagonistas desse comércio ilegal. Os conflitos nas relações entre vendedores e consumidores não convergem necessariamente para desfechos fatais. Na mesma direção, a exemplo do que se passou recentemente na Colômbia, o próprio crime organizado teria evoluído no sentido de controlar as mortes gratuitas, pois que atraem atenção da polícia e da mídia impressa e eletrônica, perturbando o fluxo regular dos negócios.

O crescimento dos crimes e da violência no Brasil é, em grande medida, conseqüência da emergência e disseminação do crime organizado no Brasil, em especial em torno do tráfico de drogas, fenômeno intensificado a partir da década de 80 do século passado (Zaluar, 2004). Como se sabe, o tráfico de drogas necessita de um mercado consumidor em emergência, à busca de novas experiências sociais e que disponha de meios suficientes para aquisição regular de drogas. Para funcionar, esse mercado requer o concurso de cidadãos empobrecidos, sem trabalho ou sem perspectiva de futuro definido, para, como trabalhadores assalariados, exercerem controle da distribuição de dro-

gas, do ponto de vendas, da circulação de dinheiro, das dívidas contraídas quer por consumidores quer por pequenos vendedores. Em contrapartida, eles devem obedecer a comandos externos, inclusive matar desafetos e promover a desordem urbana, ateando fogo em prédios privados e públicos (como delegacias de polícia), destruindo veículos de transporte público e determinando o fechamento do comércio varejista, como jamais visto, na cidade de São Paulo, dos dias 12 a 16 de maio de 2006, cujo resultado é o número oficial de 439 mortos.

Não se sabe ao certo, como todos esses fatores interagem entre si e qual o peso de cada um na redução do homicídio, cuja representação, para o Estado de S. Paulo e região metropolitana segue nas figuras abaixo:

Gráfico 1. Evolução dos homicídios. Estado de S. Paulo, Região Metropolitana (GSP) e Município da capital. 1996-2007.



Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE

Esse cenário social afeta o controle público da ordem social, justamente porque a evolução dos crimes não foi acompanhada de mudanças radicais no sistema de justiça criminal, em todos os seus segmentos - aparelho policial, aparelho judicial e sistema penitenciário, a despeito dos esforços governamentais. Seus sintomas mais visíveis são as dificuldades e desafios enfrentados pelo poder público em suas tarefas constitucionais de deter o monopólio estatal da violência, sintomas representados pela sucessão de rebeliões nas prisões, grande parte delas organizadas de dentro dos cárceres por dirigentes do crime organizado, como o *Primeiro Comando da Capital*, responsável pelo motim simultâneo de 63 estabelecimentos penitenciários no estado de São Paulo, naquele mesmo mês de maio, com mobilização de cerca de 80.000 presos.

CRIME, VIOLÊNCIA E PUNIÇÃO

Políticas de segurança pública e justiça criminal são ainda influenciadas por sentimentos coletivos quanto à punição. É corrente o sentimento coletivo de que os crimes cresceram, se tornaram mais violentos, porém não são punidos. É compreensível que esse sentimento suscite, em não poucos segmentos da sociedade, obsessivos desejos punitivos, que compreendem desde a reforma das leis penais no sentido de suspender benefícios que hoje parecem proteger os criminosos, até a aplicação de medidas como a pena de morte ou a tolerância para com execuções sumárias de suspeitos de haver cometido crimes. Pesquisa em andamento no NEV-CEPID/USP pretendeu justamente responder a tais inquietações presentes no debate e na opinião pública. Empiricamente, a pesquisa consiste em estudo sociológico da impunidade penal no município de S. Paulo³. Trata-se de caracterizar, entre um universo de crimes determinados, a desistência de aplicação de sanções penais. Buscou-se isolar possíveis circunstâncias e/ou fatores que favorecem a distribuição seletiva de punição bem como identificar as possíveis causas (ou conjunto associado de causas) que a explicitam. A avaliação do desempenho da polícia civil em suas atribuições de polícia judiciária é verificada através da conversão de ocorrências policiais (BOs) em inquéritos policiais (IPs). Apenas 5,48% desses registros se converteram em inquérito policial, conforme Tabela 1 a seguir.

3 Cf. Estudo da impunidade penal no município de S. Paulo, 1991-1997, em andamento. Sob coordenação de Sérgio Adorno, Wânia Pasinato e atualmente Cristina Neme, a pesquisa contou com a participação de Carlos Henrique Ferreira, Carlos Eduardo Barbalarga, Cássia Santos Garcia, Cristiane Lamim de Souza Aguiar, Dalila Vasconcellos, Diego Jair Vicentin, Helena Bartolomeu, João Marcelo Gomes, Mariana Mendonça Raupp, Marcelo Santana de Oliveira, Otávio Albuquerque, Renato Oliveira de Faria e Ricardo Rosa, Patrícia Carla e Marcelo B. Nery. Projeto financiado pela FAPESP (NEV-CEPID/USP, www.nevusp.org) e pelo CNPq. Maior detalhamento da metodologia, encontra-se em Adorno, Pasinato e Carla (2008).

Tabela 1. Total de Boletins de Ocorrência Registrados, total de Boletins de Ocorrência convertidos em Inquéritos Policiais distribuídos segundo o grupo de classificação e a natureza do crime.

Grupo/natureza	Total de Bos	Total Bos Convertidos	%
Crimes não violentos	211832	8216	3,88
Furto	202632	6553	3,23
Furto qualificado	7811	414	5,30
Uso de entorpecentes	1389	1249	89,92
Crimes violentos	117418	9553	8,14
Estupro	1630	364	22,33
Homicídio	4913	2954	60,13
Roubo	109831	5362	4,88
Latrocínio	372	250	67,20
Tráfico de entorpecentes	672	623	92,71
Ocorrências não criminais	15517	1139	7,34
Encontro de cadáver	167	105	62,87
Morte a esclarecer	1618	500	30,90
Resistência seguida de morte	82	68	82,93
Verificação de óbito	13650	466	3,41
Total	344767	18908	5,48

Fonte: Livros de Registro de Boletins de Ocorrência e Livros de Registro de Inquérito Policial – 3ª Seccional/ SSP-SP

Pesquisa: Estudo da Impunidade Penal. Município de São Paulo, 1991-1997.

Essa proporção é maior (8,14%) para crimes violentos. E, entre os crimes violentos, as maiores proporções de registros convertidos em inquéritos correspondem ao tráfico de drogas (92,71%), em geral resultado de flagrante; a latrocínio, isto é, roubo seguido de morte (67,20%) e a homicídio (60,13%). É quase três vezes maior a proporção de ocorrências violentas que se convertem em inquérito (8,14%), do que não-violentas (3,88%). É flagrante a pouca disposição das agências policiais civis em investigar crimes. Tudo indi-

ca que seja menor a inclinação das vítimas em denunciar tentativas às autoridades policiais e/ou menor a motivação destas em promover seu registro e sua consequente investigação. Essa tendência pode estar refletindo, por um lado, a desconfiança dos cidadãos nas agências policiais encarregadas de investigar crimes e apurar responsabilidade penal, ou ainda o medo do contato com a agência policial. Ao mesmo tempo, revela a seletividade dos agentes e das agências policiais na resolução de casos.

POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS

Até o final da década de 1980, as mudanças na legislação penal buscavam amenizar os efeitos indesejáveis de uma política penal excessivamente centrada em torno da privação da liberdade, reservando tal pena aos delinquentes reincidentes ou que haviam cometido crimes de intensa gravidade. Entre as mudanças verificadas na legislação penal, alterou-se a classificação das penas, cuja tipologia passou a reconhecer ao lado das penas privativas de liberdade – de larga aceitação e aplicabilidade entre os magistrados brasileiros –, penas restritivas de direito e multa. Não obstante os esforços legislativos, os projetos que favorecem a aplicação de penas alternativas à prisão tendem a não ser cumpridos, por força da ausência de previsões orçamentárias.

Essas inovações legislativas têm contribuído muito pouco para alterar o desequilíbrio entre o crescimento da criminalidade - mais particularmente da chamada criminalidade urbana violenta - e as taxas de produção da justiça criminal, sempre a reboque dos acontecimentos e da superpopulação dos presídios. Tudo se passa como se bastassem leis justas e perfeitas para que o sistema de justiça criminal, nisto incluído o sistema penitenciário, pudesse funcionar de modo a atender suas demandas, as demandas da “opinião pública” e os requisitos de controle social eficaz. Permanecem intocáveis os pontos de estrangulamento e as zonas de tensão que fragmentam o sistema de justiça criminal em áreas descontínuas de competência, fragilmente integradas entre si, somente capazes de ofertar insegurança à população, em lugar de proteção.

No início da década de 1990, essa tendência “humanista” da reforma da legislação penitenciária foi interrompida sob pressão da opinião pública, insegura face à sucessão de crimes violentos, sobretudo seqüestros seguidos da morte da vítima, ocorridos em todo o país. Introduz-se a figura penal do “crime hediondo”, de má sustentação jurídica. Essa legislação agravou as sentenças nos casos de extorsão mediante seqüestro, em especial aqueles que

resultam na morte da vítima. Na mesma direção, cinco anos mais tarde, é editada a lei do crime organizado com o propósito de incorporar essa modalidade, antes inexistente, na legislação penal, visando alcançar igualmente os crimes conexos. Votadas em contextos de comoção nacional, por iniciativa apressada quer do governo federal quer do parlamento, sequiosos por respostas firmes e imediatas ao clamor popular, ambas iniciativas não produziram os resultados esperados, além do descrédito e da crítica que granjearam entre juristas e operadores técnicos do direito penal.

Decorrencia em parte do endurecimento na aplicação das penas para os crimes violentos é o encarceramento massivo de delinquentes, condenados ou aguardando sentença judicial, sobretudo lideranças do crime organizado. Essa tendência tem pressionado os governos estaduais e o governo federal a intensificar a expansão do sistema penitenciário, mediante programa de construção de novos edifícios. Desde as quatro últimas décadas do século passado, a tônica dominante das políticas públicas penitenciárias no Brasil tem sido a de promover a segregação e o isolamento dos sentenciados. (ADORNO & FISCHER, 1987; SALLA, 2006).

Durante a ditadura (1964-1985), o sistema penitenciário foi completamente envolvido pela política de segurança nacional. Adotando como diretrizes a contenção da oposição política e da criminalidade a qualquer custo e o encarceramento arbitrário de suspeitos e perseguidos, essa política contribuiu para a superlotação das cadeias públicas e presídios. Apesar do retorno ao estado de direito e à democracia (1985-1989), por largo tempo persistiram: prisões para averiguações sem ordem judicial; assombrosa atividade clandestina das organizações para-militares; elevada impunidade nas graves violações de direitos humanos, inclusive naquelas de responsabilidade direta do Estado como torturas enquanto métodos usuais de investigação nas delegacias e distritos policiais; arbítrio na aplicação das normas regimentais, nisto incluído o uso de celas fortes como instrumento de contenção e repressão da massa carcerária e maus tratos impingidos cotidianamente aos presos. Ademais, a ausência na proteção de direitos consagrados em convenções internacionais (direito ao trabalho, profissionalização, escolarização, tratamento humano digno, assistência jurídica e social) colocou em evidência, nos dez anos seguintes ao retorno do país ao estado de direito (1985-95), a falência das prisões.

Os governos FHC e Lula da Silva são herdeiros desse cenário institucional. Agiram, contudo, no interior de um quadro tenso e delicado: o de ter de aplicar lei e ordem com rigor, não raro respondendo aos apelos das pressões públicas, e ao mesmo tempo respeitar direitos humanos de presos sob tutela

e custódia da justiça penal. Para tanto, as ações governamentais objetivaram: a) aumentar a oferta de vagas no sistema penitenciário e reduzir drasticamente a superpopulação carcerária; b) criar penitenciárias subordinadas ao governo federal, para o cumprimento de penas determinadas pela justiça penal federal; c) promover e financiar a edificação nos estados federados de penitenciárias de segurança máxima para conter os chefões do tráfico de drogas e de outras atividades do crime organizado.

O crescimento da população prisional é uma realidade, conforme ilustrado na tabela seguinte:

Tabela 2. População encarcerada e taxa por 100.000 habitantes. Brasil, 1988-2003.

Ano	Presos	Taxa
1988	88.041	65,2
1993	125.152	83,2
1995	148.760	95,4
1997	170.207	108,6
2000	211.953	134,9
2002	248.685	146,5
2003	308.304	181,5
2004	336.358	184,8
2005	361.402	196,2

Fonte: DEPEN, Ministério da Justiça

Em um espaço de sete anos, a população encarcerada, no país, cresceu 410,6%. A taxa de população prisional por 100.000 habitantes, no ano de 2005 (196,2) é mais alta do que na Itália (40 presos por 100.000 habitantes), Suécia (60/100.000 hab), Inglaterra (90/100.000 hab), todavia é mais baixa do que a África do Sul (400/100.000 hab.) e Estados Unidos (690/100.000 hab). (http://resistir.info/eua/sistema_prisional.html).

Nos planos governamentais, propôs-se a edificação de um estabelecimento de segurança máxima por região (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), com duzentas vagas cada um, distribuídas em pavilhões inde-

pendentes com 50 vagas, “destinados aos presos de alta periculosidade e organizados para o crime”. Formulado no último ano da gestão FHC (2002), este propósito prosseguiu na gestão Lula da Silva, o qual elaborou um Programa de Modernização do Sistema Penitenciário Nacional, previsto no Plano Plurianual 2004/2007. O Programa que resultou na publicação “O Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnóstico e Propostas” (DEPEN-Ministério da Justiça, 2006) estimou em 70.000 o *deficit* de vagas no Brasil. No item construção e ampliação dos estabelecimentos penitenciários estaduais, a execução orçamentária foi de 68,60%; no item reforma dos estabelecimentos penitenciários estaduais, a proporção foi ainda bem menor, 34,26% (DEPEN-Ministério da Justiça, 2006).

Muitos problemas, acumulados historicamente, costumam a ser efetivamente enfrentados, entre os quais: formatação burocrática ineficiente; persistência de padrões normativos ultrapassados de gestão administrativa sujeitos aos interesses corporativos; crescimento acelerado da população carcerária em descompasso com a capacidade dos governos estaduais de proverem recursos humanos qualificados sobretudo para enfrentar problemas mais complexos, de controle e segurança dos estabelecimentos, que envolvem vigilância e fiscalização do fluxo de pessoas, equipamentos (como armas e celulares) e de informações. A interação de todos esses fatores, materializada em densa rede de relações sociais, implica a manutenção do *status quo*, vale dizer do quadro político-institucional onde predomina o uso da força e da violência em prejuízo de padrões democráticos de controle e contenção da criminalidade.

Venha de onde e de quem vier, a violência constitui código normativo de comportamento. Tudo é passível de querela: confrontos entre quadrilhas; suspeita de delação; envolvimento no tráfico de drogas, na exploração de atividades internas, no tráfico de influências sobre os “poderosos”, sejam aqueles procedentes da massa carcerária ou da equipe dirigente; posse de objetos pessoais; obtenção de favores sexuais, o que compromete não apenas os presos, sobretudo os mais jovens e primários, muitas vezes comercializados no interior da população, mas também suas esposas, suas companheiras e suas filhas; manutenção de privilégios conquistados ou cedidos; disputas de postos de trabalho. Não raro, verificam-se homicídios praticados com requintes de barbáridade, veiculados boca a boca como sinais de virilidade e coragem. Afora esse espectro de violência, haveria que se contabilizar os estupros, as agressões de uns contra outros, os acertos de contas verificados notadamente durante as rebeliões e motins, os “pactos de morte” e a confrontação, vezes dramática, entre presos organizados no interior das prisões e as autoridades constituídas.

No outro pólo desse circuito de violência estão os agentes de segurança penitenciária. O despreparo e a formação direta no mundo da violência, baixos salários, inadequadas condições de trabalho, inexistência de carreiras que permitam ascensão na escala funcional, número insuficiente de pessoal comparativamente ao tamanho da população prisional, regime de trabalho estimulante de *stress* emocional vêm adicionar mais tensão a esse ambiente institucional frágil, precário, onde tudo – a vida, as coisas, as relações interpessoais – têm que ser permanentemente negociadas.

É certo que a expansão da oferta de vagas vem fazer face à existência de déficits. Mas, é igualmente certo, que o encarceramento em massa, em especial de lideranças do narcotráfico e de outras modalidades de crime, trouxe paradoxalmente para dentro das prisões o crime organizado. Este se beneficia de *high tech* representada pelos celulares e centrais telefônicas, da complacência de agentes institucionais de controle, de vasta rede de apoio externo constituída de familiares dos presos, não estando mesmo excluída a participação de advogados, além da opressiva dominação dos mais fortes sobre os mais fracos. Políticas, como a implantada pelo governo do Estado de São Paulo, de isolamento rigoroso das lideranças do crime organizado e dos movimentos carcerários, enfeixadas sob a nomenclatura RDD – Regime Disciplinar Diferenciado – somente têm contribuído para acentuar a violência, ampliar a rede de coerção de uns sobre outros e, ainda pior, criar condições favoráveis para o enraizamento cada vez maior do crime organizado tanto entre os presos quanto, no entorno das prisões, na sociedade inclusiva. Sair deste círculo cerrado que opõe aplicação de lei e ordem à proteção dos direitos humanos, como se fossem domínios irreconciliáveis, constitui maior desafio às políticas públicas de segurança e justiça formuladas e implementadas por governos democraticamente eleitos.

Sérgio Adorno. Professor Titular, Departamento de Sociologia (FFLCH), coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-CEPID-USP), coordenador da Cátedra UNESCO de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, sediada no Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP) e pesquisador I-B do CNPq. Coordenador da área de Sociologia da CAPES. e-mail: sador-no@usp.br

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. Le monopole étatique de la violence: le Brésil face à l'héritage occidental. *Culture & Conflits*, 59 : 149-174, 2005.
- ADORNO, S. e Fischer, R.M. *Políticas penitenciárias no Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social*. Relatório de pesquisa. São Paulo: CEDEC, 1987.
- ADORNO, S.; Pasinato, W.; Carla, Patrícia *Estado, legitimidade e impunidade*. Paper preparado para First Isa Forum of Sociology, Sociological Research and Public Debate, Session 1, Violence and social control: dilemmas for the Latin American democracies. Barcelona, Spain, September, 5-8, 2008, 15p. www.nevusp.org, 2008.
- Departamento Penitenciário Federal – DEPEN, Ministério da Justiça, 2005.
- Organização Mundial de Saúde – OMS. *Situação da violência no mundo*. Genebra: OPAS, 2002.
- Organização Pan Americana de Saúde – OPAS. *Perfis de saúde e de mortalidade no Brasil: uma análise de seus condicionantes em grupos populacionais específicos*. Brasília: OPAS. www.opas.org.br, 2001.
- Pan American Health Organization – Paho. *Situación de la salud en las Américas. Indicadores básicos*. Washington: Paho. www.paho.org, 2001.
- SALLA, F. *Fugas, rebeliões e mortes nas prisões*. Footcoming. 118p., 2006.
- Secretaria Nacional de Segurança (SENASP), Ministério da Justiça, www.mj.gov.br/data/Pages
- ZALUAR, A. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SILVIA RAMOS E ANABELA PAIVA

Em 2004, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC) convidou cinco jornalistas para um encontro na sua sede no Rio de Janeiro. Sabíamos que discutir a produção da imprensa e lançar as bases para um diálogo constante entre a imprensa e a Academia seriam ações fundamentais para ajudar a construir uma política de segurança cidadã no Brasil. No encontro, queríamos discutir as estratégias mais eficientes para fazê-lo. Nesta conversa, resolvemos que o primeiro passo seria a realização de um diagnóstico inédito sobre como os jornais cobrem a violência no Brasil.

A pesquisa, sobre a produção de nove jornais de três estados, foi inspirada na metodologia usada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) há vários anos. Os resultados foram apresentados em um seminário com profissionais de imprensa do Rio e de São Paulo em 2005 (o relatório completo encontra-se em www.ucamcesec.com.br). Ao fim de dois dias de debates, constatamos o que já intuíamos: os jornalistas brasileiros estavam, na sua maioria, curiosos e interessados numa avaliação independente do seu trabalho e viam este diagnóstico como uma preciosa contribuição para elevar a qualidade da produção noticiosa sobre violência e segurança pública.

1 Parte dos argumentos deste texto está desenvolvida no livro *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança pública no Brasil*. Silvia Ramos e Anabela Paiva. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

Não temos dúvida de que a aceitação da análise se deve à premissa que temos seguido: produziríamos uma crítica ou recomendações acadêmicas, típicas de quem está fora do universo de produção diária de notícias, mas trabalharíamos com profissionais da área, ouvindo jornalistas e especialistas em segurança. Estabelecemos uma parceria com a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e nos valem de jornalistas experientes e renomados como consultores. Como método, decidimos combinar ferramentas da investigação jornalística (pesquisa de textos e entrevistas com fontes-chave) a ferramentas das ciências sociais (pesquisas quantitativas com metodologia científica sobre a produção dos jornais e encontros e debates para a produção de análises). Nos anos subsequentes, continuamos a produzir outras análises: uma, sobre diários do Rio de Janeiro; outra, sobre dez estados do Brasil. Em 2008, demos início a uma pesquisa sobre as notícias veiculadas por jornais de TV, que atingem um público infinitamente superior ao da mídia impressa.

Nos dois primeiros levantamentos, analisamos 5.165 textos; entre maio e dezembro de 2006, entrevistamos 64 profissionais de imprensa e 26 pesquisadores, policiais e observadores. Em outubro de 2006, um encontro na Universidade Candido Mendes reuniu durante dois dias 16 editores, secretários de redação e jornalistas de alguns dos principais jornais do país, juntamente com dez especialistas, incluindo policiais. Procuramos identificar os temas polêmicos, as principais deficiências, os erros recorrentes e, sobretudo, as boas experiências praticadas hoje no Brasil. Nem sempre foi possível buscar convergências, principalmente em relação a um diagnóstico geral sobre a área de crime e polícia nos diários. Muitos jornalistas experientes são pessimistas, até mais do que analistas e especialistas em segurança pública. Um possível consenso entre todos os envolvidos nesse amplo processo de consulta é que os jornais melhoraram significativamente sua cobertura nos últimos anos, e podem melhorar muito mais.

A discussão sobre a qualidade da cobertura de segurança e criminalidade no Brasil está longe de ser um preciosismo. Aproximadamente cinquenta mil pessoas são assassinadas a cada ano no país. Segundo os dados do sistema de saúde, entre 1980 e 2005, 845 mil brasileiros foram assassinados. A taxa de homicídios do país aumentou 77% em uma década, passando de 15,2 homicídios por 100 mil habitantes em 1984 para 26,9 homicídios em 2004 e se situando acima de 25 por 100 mil habitantes nos anos seguintes – índice que nos situa entre os países mais violentos do mundo. Países da Europa Ocidental têm taxas de dois ou três homicídios por 100 mil.

As mortes provocadas pela polícia brasileira também alcançam índices raramente comparáveis em outros países. Em 2007, a polícia do Rio de Janeiro matou, em ação, legalmente, 1.330 pessoas. O total de 2008 será maior, quando for divulgado. Denominadas “autos de resistência”, estas mortes não entram nas estatísticas de homicídios. Para se ter uma idéia da aberração que estas estatísticas representam, é útil compará-las com as de outros países. A soma das mortes causadas por todas as polícias dos Estados Unidos é de aproximadamente 350 pessoas por ano. As polícias da África do Sul, em 2003, mataram 681, as da Argentina, 288, as da Alemanha, 5 e as de Portugal mataram uma pessoa. A maioria das vítimas de autos de resistência no Brasil é de moradores de favelas e periferias.

Os homicídios no país são extremamente concentrados em certos segmentos, configurando um padrão que pode ser chamado de IGCC: idade, gênero, cor e classe. A taxa de homicídios de jovens negros do sexo masculino, aos 23 anos, no Rio de Janeiro, é de 380 por 100 mil habitantes. Em Pernambuco, essa taxa ultrapassa os 400 por 100 mil! De fato, estão em curso no Brasil, há pelo menos duas décadas, dinâmicas que resultam numa matança que alguns analistas comparam a um genocídio: “jovens pobres e negros que morrem e matam num enfrentamento autofágico e fratricida, sem quartel, sem bandeira e sem razão”, como descreveu magnificamente Luiz Eduardo Soares (2006).

Durante muito tempo, a sociedade, as universidades e as instituições brasileiras assistiram a estas mortes praticamente em silêncio. A partir dos anos 90, diferentes setores da sociedade despertaram para a gravidade do quadro e se articularam não só para denunciar esta situação, mas também para desenvolver pesquisas e realizar experiências inovadoras de gestão de políticas públicas. Os jornais também responderam a esta nova percepção e iniciaram um processo de qualificação da cobertura, ainda em andamento. Pouco a pouco, as velhas práticas das reportagens de polícia, como a troca de favores com fontes policiais, estão sendo reduzidas; matérias sensacionalistas perdem espaço, enquanto assuntos relacionados à segurança pública e aos direitos humanos entram na pauta. Os jornalistas que cobrem a área, geralmente ligados às editoriais de reportagem local, hoje são mais qualificados e encontram maior reconhecimento de seus colegas, num processo que pode ser mais lento ou mais rápido, dependendo do local e do veículo, mas que parece consolidado como tendência.

A mudança é fundamental, já que a mídia tem desempenhado um papel cada vez mais importante no debate público sobre o tema. Os jornais influenciam a opinião da sociedade e motivam e fiscalizam a implantação de políti-

cas de Estado. Formar uma imprensa capacitada a analisar o contexto da criminalidade e da segurança pública em toda a sua complexidade, livre de preconceitos e determinada a proteger os direitos humanos é, dessa forma, estratégico para a evolução do Brasil no setor. É surpreendente, portanto, que o diálogo entre especialistas em segurança e profissionais de imprensa seja ainda incipiente, quase sempre limitado a entrevistas eventuais.

“ESQUEÇAM O CADÁVER”: MUDANÇAS NA COBERTURA DE POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA

Aos 15 anos, Luarlindo Ernesto Silva já era foga do *Última Hora*. Hoje, aos 63, ainda trabalha no jornal *O Dia*, na função de pauteiro. Com seus 48 anos de experiência nas redações de diversos jornais cariocas, sempre cobrindo “polícia”, é capaz de avaliar como ninguém as mudanças que ocorreram nos jornais brasileiros. Uma das mudanças, assinala, é a substituição do simples registro superficial dos homicídios pela tentativa de investigação do crime ou pelo relato dos fatores que o levaram a ocorrer. “A abordagem dos assuntos mudou muito. Hoje a ordem para os jovens jornalistas que chegam à redação é ‘esqueçam o cadáver’... mostrem o que está em volta do cadáver, isso é que é importante atualmente. Essa é uma mudança violenta. Nos anos 50, e isso foi assim durante muito tempo, era proibido voltar para a redação sem o ‘boneco’. O boneco da vítima, a foto. Se voltasse sem o boneco, era melhor não voltar. Se não tivesse a foto do rosto do morto, tinha que ter imaginação para pegar a foto com a família, do álbum de casamento, da parede da casa, de onde fosse. E às vezes tinha que mentir, dizer para a família que isso ia ajudar na investigação.”

Não há como evitar a constatação de que a imprensa tem modificado, para melhor, o tratamento que dá aos temas associados à criminalidade e à segurança pública. Nas últimas décadas, especialmente a partir dos anos 1980 e mais intensamente nos anos 90, na medida em que o fenômeno da violência urbana se multiplicou e se tornou mais complexo, os jornais evoluíram – e continuam a evoluir.

Mas até onde os esforços feitos pela imprensa têm conseguido melhorar a cobertura de segurança e criminalidade? O que ainda precisa ser feito para conseguirmos tratar destes temas nos jornais com a profundidade necessária? Que padrões éticos e jornalísticos têm sido adotados nas redações – ou poderiam vir a ser – para enfrentar as difíceis questões que surgem no cotidiano da imprensa? Eis algumas das perguntas feitas pela pesquisa e que procuramos responder no livro *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade*

e segurança pública no Brasil (a íntegra do livro encontra-se disponível no site do CESeC: www.ucamcesec.com.br).

O QUE CARACTERIZA A COBERTURA SOBRE VIOLÊNCIA NO MOMENTO ATUAL?

A primeira mudança que chama a atenção dos que analisam a cobertura de violência e criminalidade é a diminuição do uso, pela maioria dos jornais e mesmo das emissoras de TV, de recursos sensacionalistas e noções apelativas. Os principais jornais deixaram de utilizar fotos explícitas, e mesmo os mais populares evitam recomendar que a polícia elimine criminosos ou desrespeite direitos para combater o crime. Fatos emblemáticos dessa tendência foram o fechamento de um ícone do jornalismo apelativo, o *Notícias Populares*, de São Paulo, em 2001, e a reformulação editorial de *O Povo*, do Rio de Janeiro, em agosto de 2006. Transformado em *O Povo do Rio*, o jornal diminuiu as fotos de cadáveres e adotou um tom mais sóbrio no noticiário: “Os leitores estão saturados daquele tipo de cobertura”, disse Rogério Sant’Anna, seu editor, em entrevista em 2006 para a equipe de pesquisadores que ouviu jornalistas e especialistas.

Mas as mudanças não se restringiram apenas aos periódicos do tipo “espreme que sai sangue”. *O Dia*, um importante representante dos jornais de venda em banca, que há anos já havia rompido com o sensacionalismo rasgado do *Notícias Populares*, mas continuava enfatizando a reportagem de crime, também passou por uma reforma em 2006. O diário modernizou não só a linguagem, mas também a sua abordagem sobre os temas da cidade. Nas televisões, o fim do programa *Cidade Alerta*, que saiu do ar em junho de 2005, bem como mudanças em programas regionais vespertinos, baseados na combinação de jornalismo e histeria, parecem indicar uma tendência que marcará os próximos anos: seja por conta do desinteresse dos anunciantes, seja pelo fastio do público, estão cada vez mais reduzidos os espaços para a apelação e as bravatas do tipo “bandido bom é bandido morto”. Tudo indica que a máxima “violência vende”, tantas vezes usada para justificar o mau jornalismo e embasar um discurso pessimista e genérico contra a mídia, inclusive no ambiente acadêmico, já não dá conta da realidade da cobertura de violência e criminalidade.³

2 Deve-se registrar, entretanto, que desde 2006 as empresas detentoras de títulos de classe média como *O Dia* e *Extra* lançaram tablóides voltados para as classes populares, como *O Expresso* e *Meia Hora*, de pequena expressão em termos de vendas, nos quais a valorização da violência, a celebração das mortes de bandidos por policiais ainda são a regra.

Outra alteração significativa foi o ingresso nas páginas dos jornais, especialmente a partir da segunda metade dos anos 1990, de pautas sobre segurança pública. A escalada das estatísticas de homicídios, o aumento do número de vítimas entre as classes média e alta e a chegada de especialistas a cargos de gestão em secretarias de segurança fizeram com que a imprensa passasse a incorporar esta temática. Hoje, a mídia é reconhecida como fundamental na implantação e no sucesso de políticas públicas, como apontou Luiz Eduardo Soares. Antropólogo que ocupou os cargos de coordenador de Segurança Pública no Rio de Janeiro, em 1999, e de secretário nacional de Segurança Pública, em 2003, ele descreveu suas gestões como parcerias com a imprensa: “Nós não pensamos a política de segurança pública, e depois a política de comunicação, como um suplemento ou um instrumento complementar. Nós pensamos essa problemática de forma articulada, como níveis distintos de um mesmo desafio”.

Denis Mizne, fundador e coordenador do Instituto Sou da Paz, desde 1999, um importante centro de discussão e mobilização por direitos humanos e segurança pública em São Paulo, também ressaltou o papel central da imprensa no trabalho da ONG. “As relações entre o Sou da Paz e a mídia datam do nosso nascimento. Sempre compreendemos que a mídia poderia ser o canal fundamental de comunicação com a sociedade, já que o nosso primeiro objetivo, naquele momento, era chamar a atenção para uma questão que estava fora do debate público, o desarmamento, e também para novas abordagens da segurança pública, tema que raramente ocupava o imaginário da sociedade na segunda metade da década de 90”.

Os jornalistas também reconhecem as mudanças à sua volta – e também que elas ainda não são suficientes. No *workshop* Mídia e Violência, realizado pelo CESeC na Universidade Candido Mendes, em outubro de 2006, o então *ombudsman* da *Folha de S. Paulo*, Marcelo Beraba, sintetizou esta avaliação: “Eu comecei em 71, no Globo, e a prioridade era polícia; a gente fazia polícia o tempo todo. É nítida a evolução de lá para cá. Agora, se você comparar com as atenções que recebem, nas redações, áreas como economia, ciência e meio ambiente, essa evolução fica aquém do que aconteceu ou vem acontecendo nestas áreas. A área policial continua sendo um primo pobre, não só dentro da imprensa, mas também na sociedade e na Academia”, disse Beraba, também diretor da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo). Um dos aspectos citados pelo jornalista para as limitações da cobertura policial é o fato de que as páginas dedicadas a este noticiário atraem menos anunciantes do que, por exemplo, as de economia – e, portanto, não oferecem o mesmo retorno às empresas jornalísticas.

Nas pesquisas realizadas pelo CESeC em escala nacional, a impressão de que os jornais vêm abandonando os recursos mais ostensivos de apelação e sensacionalismo se confirmou: em levantamento sobre nove jornais de três estados brasileiros (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais)⁴, em apenas 0,4% dos textos analisados, a matéria sugeria que a restrição de direitos de criminosos seria uma saída para o problema da violência. Este percentual não foi maior em jornais de perfil popular, como *O Dia* ou *Agora São Paulo*. E apenas 0,3% dos textos sugeriu a possibilidade de que se fizesse justiça com as próprias mãos, sem criticar essa postura. Em relação à fotografia, em pesquisa sobre oito jornais do Rio, 2,9% das matérias que traziam fotos apresentavam imagens de pessoas mortas e 1,4% exibia ferimentos e deformações resultantes de violência. Mas é bom ressaltar: na maioria dos jornais, o percentual de fotos de cadáveres era quase zero – a média foi influenciada pelo fato de que estas imagens compunham 10,2% das fotos publicadas em *O Povo*, especialmente antes da sua reformulação. Fotografias de pessoas feridas e deformadas foram impressas principalmente por *O Povo* (4,2%) e *Meia Hora* (2,9%).

Os resultados confirmaram a impressão de que o assunto segurança pública está presente nas páginas dos diários, ainda que de forma restrita. Quando analisado o foco principal das matérias, políticas de segurança foram notícia em apenas 3,6% dos casos na pesquisa dos jornais do Sudeste e em 4,2% no levantamento dos jornais do Rio. Naturalmente, em muitas matérias em que as polícias, o Exército ou o sistema penitenciário eram o ponto principal, havia debates sobre políticas públicas, ainda que esta não fosse a questão primordial da notícia analisada.

Os mesmos levantamentos também classificaram os textos pela abordagem do assunto. A pesquisa mostrou que a grande maioria das matérias apenas relata o factual (77,7% no caso do Rio e 63,8% na pesquisa Sudeste). Isto significa que matérias com abordagem contextual, ou seja, que oferecem análise, são a minoria. Da mesma forma, 82,5% dos textos analisados na pesquisa Rio eram matérias motivadas pelo que chamamos histórias individuais, isto é, os fatos cotidianos – assaltos, homicídios, acidentes, anúncios oficiais (83,7% no caso da pesquisa Brasil). Em contraste, o reduzido percentual de

3 A pesquisa Brasil analisou 2.514 textos dos seguintes jornais: O Globo, O Dia e JB; Folha de S. Paulo, Estado de S. Paulo e Agora São Paulo; O Estado de Minas, Hoje em Dia e Diário da Tarde. A pesquisa Rio analisou 2.651 textos, ao longo do ano de 2006, dos seguintes jornais: O Globo, O Dia, Jornal do Brasil, O Povo, Tribuna da Imprensa, Meia Hora, O Fluminense, Extra. Ambas as pesquisas utilizaram técnica de amostragem consoante para análise de mídia, chamada “mês composto”.

matérias de iniciativa da própria imprensa – entrevistas, editoriais, investigações, reportagens especiais, equivalentes a 14,5% no caso do Rio, e a 6,1% no caso do Brasil – é um indicador de que os jornais têm ainda reduzida iniciativa no setor e se deixam dominar pela avalanche de acontecimentos do dia-a-dia, dando espaço limitado para a análise e a crítica.

Plínio Fraga, chefe de reportagem da sucursal da *Folha de S. Paulo* no Rio de Janeiro, foi um dos entrevistados que apontaram a necessidade de mudar o domínio das matérias factuais: “Jornal que só pensa na edição do dia seguinte está fadado a morrer. É preciso pensar sempre a longo prazo, com matérias que fujam do fato, do que aconteceu ontem, e em seu lugar apontar tendências. Este é o papel do jornal. Estar mais perto da reflexão, mostrar um direcionamento e cobrar de governos. E é isso que os jornais ainda fazem pouco na área da segurança pública”.

Nas entrevistas realizadas pelo CESeC, surgiram depoimentos sobre mudanças no *status* do repórter de crime e segurança. O fim da editoria de Polícia em grande parte dos diários – os jornalistas que cobrem criminalidade e violência são repórteres de geral – favoreceu a integração do fenômeno da criminalidade a temas como educação, habitação, saúde e trânsito; a diversidade de temas exige mais informação e preparação dos jornalistas, evitando que eles incorporem o estereótipo do repórter de polícia, que pouco se diferencia dos policiais e não consegue transitar além da delegacia.

Na origem das mudanças verificadas estão fatos que transcendem as decisões dos jornais. César Camasão, então editor do *Agora São Paulo*, avaliou: “A nova geração é uma geração de classe média. São pessoas mais novas, que fizeram faculdade”. André Luiz Azevedo, da *TV Globo*, disse acreditar que a evolução da realidade de direitos humanos, segurança pública e criminalidade no país exigiu a qualificação dos jornalistas: “Quando eu comecei profissionalmente, a editoria de Polícia era discriminada e desqualificada. Era o lugar das pessoas mais despreparadas. Hoje em dia, estamos chegando a um ponto onde, em alguns veículos, o noticiário de polícia se tornou o assunto principal. Em muitas cidades a violência se transformou seguramente no tema de maior interesse da população. E também nos principais prêmios de imprensa, nos últimos anos, as reportagens e as investigações ligadas à violência estão entre as mais premiadas”.

Se é fácil reconhecer o caminho já percorrido pela imprensa brasileira, também está claro que a cobertura de segurança pública e criminalidade ainda precisa dar um salto de qualidade para se equiparar à de economia e internacional. Isto só será atingido quando os veículos de mídia decidirem investir na

formação de jornalistas e em estratégias de qualificação da cobertura deste tema que mobiliza profundamente os leitores do país.

○ PAPEL DA IMPRENSA NO AGENDAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesar das deficiências que ainda persistem, pesquisadores e especialistas são enfáticos em apontar o papel decisivo dos meios de comunicação, e o da imprensa em especial, nas respostas de governos e da sociedade aos problemas da violência. Textos clássicos sobre teoria da comunicação (McCombs & Shaw, 2000; Wolf, 2001) apontaram o papel decisivo da mídia na perspectiva do *agenda setting*. Posteriormente, autores contemporâneos (por exemplo, Canclini, 1999; Martín-Barbero, 2001) discutiram a importância política e simbólica da comunicação nas sociedades modernas.

Alguns jornalistas que entrevistamos refletiram especificamente sobre essa atribuição e sobre a importância dos jornais num país como o Brasil: “A imprensa sempre teve esse papel de deflagrar processos e descobrir informações, mas eu acho que no Brasil ele é muito mais valorizado justamente pela falha dos outros sistemas. Como a polícia não funciona e só investiga o que realmente tem repercussão, a imprensa acaba funcionando como polícia às vezes. Há muitos casos em que se a imprensa não investigar, a polícia, por incompetência ou por desleixo, acaba não investigando”, disse André Luiz Azevedo.

O deputado estadual Alessandro Molon (PT/RJ), presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, participou do *workshop* organizado pelo CESeC e deu um depoimento a respeito: “Para quem tem contato com os jornalistas, do ponto de vista da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia, por exemplo, tantas vezes precisando da parceria da imprensa, tem sido muito importante o apoio ao enfrentar temas de direitos. Isso tem ajudado a mudar a consciência da população. Muitas vezes os jornais até vão contra o senso comum da maioria dos seus leitores e denunciam violências e desrespeito a presos, num processo que é muito importante na luta pelos direitos humanos”.

Se, por um lado, é verdade que a imprensa frequentemente leva governantes e gestores a priorizarem as áreas mais ricas das cidades ao dar preferência a crimes que envolvem a classe média, por outro lado, a mídia tem desempenhado, em momentos históricos, um papel decisivo para definir como autoridades públicas respondem a acontecimentos emblemáticos de violência contra os setores mais despossuídos. Um exemplo recente foi a

cobertura dos ataques do PCC em São Paulo, em 2006, em que as denúncias dos jornais praticamente interromperam as mortes provocadas pela polícia em reação aos atentados. Algumas coberturas ficarão para a história – não só do jornalismo de crime e de polícia, como para a história do país – por terem sido capazes de mobilizar respostas de governos, da Justiça e da sociedade civil. Entre muitos outros exemplos, destacam-se a cobertura das chacinas de Vigário Geral e Candelária, no Rio de Janeiro, em 1993; da morte de 111 presos no Carandiru, em 1992; da morte do dentista negro Flávio Sant'Ana, morto por PMs quando voltava do aeroporto, em São Paulo, em 2004; da chacina da baixada Fluminense, em março de 2005; da morte do menino João Roberto, por policiais do Rio de Janeiro, em uma abordagem violenta, em 2008.

BRASIL E ALEMANHA: REALIDADES DISTINTAS, DESAFIOS COMUNS

Se a taxa de homicídios do Brasil é uma das mais altas do mundo, a da Alemanha está entre as mais baixas, com menos de 2 homicídios por 100 mil habitantes. Os problemas de violência urbana, contudo, estão igualmente concentrados entre jovens, especialmente entre jovens imigrantes ou filhos de imigrantes que vivem nos bairros mais excluídos dos centros urbanos. Os problemas reais e especialmente os problemas simbólicos de exclusão e de oportunidades limitadas em relação ao futuro para esses jovens preocupam as autoridades e as lideranças da sociedade civil.

A despeito das grandes diferenças entre os dois países, um dos impasses comuns entre os profissionais de mídia, aqui e lá, é dar voz na cobertura aos segmentos que são reiteradamente identificados como geradores de violência. Como no Brasil, os grandes jornais e redes de TV falam sobre os jovens, mas raramente ouvem a palavra destes jovens, expressam suas perspectivas, compreendem as saídas que eles apontam. Exatamente como ocorre no Brasil com os jovens de favelas e periferias. Em ambos os casos, esses jovens são permanentemente estigmatizados com as imagens que os associam a potenciais criminosos, com as notícias que reforçam e “confirmam”, por assim dizer, a cada dia, as expectativas. O que, por sua vez, favorece mais exclusão, mais violência, menos saída, menos futuro.

Tanto no Brasil como na Alemanha, a despeito dos avanços, os meios de comunicação têm utilizado pouco os fantásticos recursos muito presentes nas culturas jovens, como a internet, blogs, redes do tipo Orkut, programas de mensagens, mensagens de texto em celulares e outros. A incorporação cres-

cente de vezes em geral ausentes do dia a dia do noticiário tem sido experimentada, no caso brasileiro, nas experiências de alguns blogs sobre crime e polícia, além do surgimento e multiplicação de blogs de autoria de policiais. No campo jornalístico, pelo menos três casos se destacam, os blogs Repórter de Crime, do jornalista Jorge Antonio Barros, Casos de Polícia, do jornal *Extra* e muito especialmente, o blog PE *Body Count*, coordenado por três jovens jornalistas independentes de Recife. A despeito de serem experiências heterogêneas, elas têm em comum recordes de acesso (o jornalista Fábio Gusmão, coordenador do blog Casos de Polícia, revelou que o blog tem maior penetração que o próprio jornal impresso, com média de 180.000 acessos por dia; o blog de Jorge Antonio é o mais acessado dentro do portal do jornal *O Globo* e o PE *Body Count* ganhou sucessivos prêmios. Também contam com a forte participação de cidadãos comuns, que transmitem informações, muitas vezes ocorridas dentro de favelas e bairros pobres, suscitam debates e dão opiniões.

Os blogs de policiais são um fenômeno recente e bastante importante, considerando que por razões disciplinares policiais militares (e em alguns estados também os policiais civis) são expressamente proibidos de se manifestarem publicamente (entrevistas com policiais só são concedidas se autorizadas formalmente pelos comandos superiores). Também constituindo experiências heterogêneas, de qualquer forma surpreendem as manifestações de policiais que fazem dos blogs (muitas vezes anônimos) locais de intenso debate político sobre temas como reforma das polícias, respostas à violência e à criminalidade, discussões sobre hierarquia, disciplina, controle externo, além de dicas sobre cursos e outros temas do interesse de policiais. Trata-se, tanto no caso das experiências jornalísticas como nos blogs de policiais, de experiências novas no campo da mídia na produção de notícias sobre violência e por isto será importante acompanhar esses processos de perto nos próximos anos.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Uma das críticas mais comuns à polícia é a de que ela corre atrás do crime, sem capacidade de preveni-lo com planejamento e inteligência. A cobertura jornalística, mesmo a dos melhores jornais do país, padece em certa medida dos mesmos problemas. Na maior parte do tempo, ela corre atrás da notícia do crime já ocorrido ou das ações policiais já executadas, mas tem pouca iniciativa e usa timidamente a sua enorme capacidade de pautar um debate público consistente sobre o setor.

A despeito dos avanços evidentes ocorridos nos últimos anos, predomina no dia-a-dia da cobertura um tratamento superficial, que revela um investimento ainda pequeno das redações em retratar o setor com a importância que ele tem. Assim, vive-se uma contradição: enquanto a mídia denuncia a gravidade da crise da segurança pública no país, abdica do papel de tomar a dianteira no debate sobre o tema – o que poderia motivar ações do Estado mais eficazes e abrangentes.

Jornalistas e especialistas entrevistados, pensando em soluções estruturais para melhorar a qualidade da cobertura na área, consideraram que para alterar significativamente o quadro atual é necessário investir na especialização de profissionais, em processo similar ao que ocorreu e ocorre nas editorias Economia, Política, Internacional e Ciência e Tecnologia. A diferença reside no fato de a pressão para a qualificação e a especialização não ser espontânea por não serem qualificadas as próprias fontes principais (policiais civis e militares com os quais os jornalistas que cobrem a área convivem cotidianamente). Portanto, programas de especialização para jornalistas deveriam ser estimulados tanto por redações e centros de estudos e pesquisas, como pelas próprias polícias. Entre os pontos mais mencionados por jornalistas e especialistas como principais fragilidades, estão as seguintes áreas de conhecimento: funcionamento do sistema de justiça criminal no Brasil (papéis, atribuições e limites das polícias, do Ministério Público, da Justiça e do sistema penitenciário) e em outros países; informações sobre as principais bases de dados da área (bases da saúde e das polícias; a SENASP; bases dos sistemas de justiça nos estados, das varas de execução penal) e como ter acesso a elas.

Tudo indica que apenas o esforço conjunto de redações, gestores da segurança pública e pesquisadores acadêmicos pode favorecer a qualificação e especialização dessa cobertura. Parece que, nesta década atual, as mitificações recíprocas de jornalistas, policiais e pesquisadores, uns sobre os outros, finalmente está cedendo espaço para o estabelecimento de relações mais maduras, de cooperação e crítica.

Silvia Ramos é cientista social e coordenadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes.

Anabela Paiva é jornalista com 20 anos de experiência profissional. Ambas coordenam a linha de pesquisa Mídia e Violência, no CESeC, desde 2004.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância). Balas perdidas: Um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da Violência. Brasília: Andi, 2001.
- ANDI (News Agency for Children's Rights). *Facing the Challenge: Children's rights and human development in Latin American news media*. Brasília: Andi, 2006.
- CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos: Conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.
- LEEDS, E. Rio de Janeiro. In *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America* (K. Koonings & D. Kruijt, orgs.), London: Zed Books, 2007.
- MARTÍN-BARBERO, J. *Dos meios às mediações: Comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.
- McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. A função do agendamento dos media, 1972 In: TRAQUINA, Nelson. *O Poder do Jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento*. Coimbra: Minerva, 2000.
- NJAINE, K. *Violência na mídia e seu impacto na vida dos adolescentes: Reflexões e propostas de prevenção sob a ótica da saúde pública*. 144 p. Tese de doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004.
- RAMOS, S. & PAIVA, A. *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- SOARES, L. E. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.
- WOLF, M. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Editorial Presença, 2001.
- Blog Casos de Polícia: <http://extra.globo.com/geral/casodepolicia/> Acesso em 31 de dezembro de 2008.
- Blog PE Body Count: <http://www.pebodycount.com.br/home/index.php> Acesso em 31 de dezembro de 2008.
- Blog Repórter de Crime: <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecrime/> Acesso em 31 de dezembro de 2008.

JÉBUS TRINDADE BARRETO JÚNIOR

As pretensões deste texto são unicamente as de expressar a opinião de um profissional da polícia de investigações. Embora ele vá, em alguma medida, apontar para certos temas vigentes no debate público sobre as polícias civis em face do fenômeno da violência e da criminalidade, não tem qualquer ambição de constituir a defesa de um modelo e, muito menos, localizar-se na pesquisa acadêmica. Quer apenas lançar pontos de uma reflexão que é partilhada, nos últimos anos, por uma gama considerável de policiais civis, especialmente no Estado de Minas Gerais.

Uma compreensão adequada sobre o papel exercido pelas polícias civis nos cenários das políticas de segurança pública no Brasil precisa estar sustentada em uma noção de princípio: são órgãos enunciados pela Constituição da República, mas que se estruturam na esfera das unidades federadas¹, sob a força diretiva dos Executivos estaduais. Essa característica dá a elas uma espécie de blindagem original contra possível discricionariedade dos governos estaduais no tocante à quebra do monopólio de suas competências jurídicas “duras”² e, no limite, à sua própria existência como organização. Objetivamente falando, são fundadas em nível nacional, mas administradas em nível estadual, vale dizer, são órgãos de operação no campo do Executivo. Nessa

1 Também no Distrito Federal.

2 Entenda-se por competências jurídicas “duras” as referentes ao exercício da chamada polícia judiciária e de apuração das infrações penais, que é definido por normas jurídico-penais editadas privativamente pela esfera federal.

perspectiva, elas são legalmente exigíveis à efetivação dos serviços referentes à investigação e comprovação de crimes tentados ou consumados, com vistas na apresentação, ao Poder Judiciário, caso a caso, de um documento probatório jurídica e cientificamente idôneo, o Inquérito Policial³. Essa atividade é regida pelo Código de Processo Penal Brasileiro, e isso se deve às raízes das instituições policiais civis, fincadas na emergência histórica da magistratura brasileira.

Contudo, as polícias civis estão suscetíveis a um considerável poder de manejo sobre suas estruturas operativas, isto é, os Estados da federação têm razoável capacidade jurídica para organizá-las quanto à lógica de funcionamento. Trata-se de dimensão pouco explorada pela pesquisa e até certo ponto negligenciada como espaço de esclarecimento e aperfeiçoamento institucional.

Portanto, é sob a tensão dessas duas dimensões que as Polícias Civis existem em cada um dos Estados-Membros da federação: primeiro, a imposição da legislação federal sobre suas competências formais, técnico-jurídicas, em face do processo-crime em juízo; segundo, o potencial de estruturação organizacional, pouco explorado, que se lhes impõe o Estado-Federado.

A literatura registra, de forma bastante consensual, que as polícias civis brasileiras se caracterizam por um *ethos* fortemente marcado pela cultura jurídica e, mais ainda, uma cultura que estaria apegada às pulsões dogmáticas de um direito conservador e praticada por intermédio de instrumentos arcaicos, sobretudo o mencionado Inquérito Policial, núcleo da competência legal expressa na fórmula constitucional que lhes incumbe literalmente “as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais...”. Parte desse alegado anacronismo estaria na figura do Delegado de Polícia, cargo hoje reservado a funcionários com graduação superior em Direito e a quem se atribui a presidência do ato investigativo⁴, tanto quanto também se atribui a direção geral das próprias polícias civis, conforme a norma fundante do plano constitucional.

O Delegado de Polícia, no âmbito desse esquema conceitual, funciona como ordenador de atos apuratórios, que são ativados por um *pool* de técnicos aos quais se impõe a tarefa de articular as evidências do comportamento criminalmente relevante e a respectiva repercussão desse mesmo comporta-

3 O “Inquérito Policial” é alvo de muitas discussões e controvérsias na comunidade acadêmica brasileira. É um instituto do Código de Processo Penal de 1941.

4 Originalmente os delegados não eram bacharéis, sobretudo nas cidades do interior. A exigência de graduação superior em Direito é fenômeno contemporâneo e acirrado na história recente, provocando uma disputa por ascensão simbólica no ‘mundo jurídico’.

mento no mundo físico, imbricando os domínios daquilo que o Direito chama de “autoria e materialidade”. Em geral, esses últimos servidores da investigação aparecem nas estruturas organizacionais sob denominações diversas, como investigadores, agentes, escrivães, escreventes, peritos, peritos forenses, médicos-legistas, identificadores, papiloscopistas e uma infinidade de nomenclaturas que, na essência, parecem apontar para uma definição estratificada de *expertises* pontuais.

É preciso reconhecer que todo esse aparato é, de fato, mobilizado para atendimento quase que exclusivo às exigências jurídico-formais da tarefa apuratória, de cunho persecutório. Em outras palavras, toda a cultura investigativa está baseada em um objetivo bem claro: a punição das pessoas em conflito com a lei penal. Nesse sentido, a polícia judiciária-investigativa se coloca, simbolicamente, como um apêndice do Judiciário, um espaço que, sendo do Executivo, sofre o estigma da subalternização em face daquele poder. Essa condição a deixa exposta a uma variada explosão de conflitos que lhe afetam a identidade, tanto no plano interno quanto no imaginário coletivo.

Ocorre que a complexidade do mundo contemporâneo vem se caracterizando por um alargamento das fronteiras temáticas do problema criminal, cada vez mais acolhido pelo incremento de saberes do campo das ciências sociais e humanas, e especialmente pela superação de concepções ortodoxas sobre a pobreza como origem da criminalidade. Esses novos cenários vêm suscitando um salto de paradigma que exige da investigação criminal uma destinação bem mais ousada do que a de suporte à política punitiva.

Assim considerando, pode-se dizer que a investigação tem um forte potencial de descrição etnográfica, o que permite a reformulação do *locus* investigativo segundo novos eixos políticos e operacionais. Caberia então perguntar acerca da viabilidade de uma fusão metodológica entre os objetivos de descrever o crime para os efeitos judiciais da punição e, ao mesmo tempo, os objetivos de uma descrição esclarecedora, modeladora de uma “leitura” científica sobre a recorrência e características do comportamento criminal no tempo e no espaço. Essa última orientação se prestaria à formulação de políticas de intervenção preventiva, de caráter proativo e articulado às agendas de outros setores do poder público, além de movimentos sociais responsáveis e competentes. Ao mesmo tempo, contribuiria para uma certa possibilidade de distensão ou superação dos dogmas penais, fortalecendo a viabilização de uma justiça criminal mais apta a promover transações ou aplicar o direito segundo causas supralégais, obtidas a partir de prováveis consensos interpessoais ou intercomunitários, resultantes de uma investigação mais legitimada pelo diá-

logo ética e tecnicamente sustentado entre pessoas e grupos envolvidos, já na base comunitária, lugar da repercussão “moral” das tragédias criminais. Nesse patamar, cogita-se de uma polícia investigativa que atue mais embasada em metodologias do tipo “pesquisa-ação”, recorrendo-se aqui às categorias epistemológicas universais. Uma polícia que, representando, sim, a força legitimada do Estado, tenha na força coercitiva o recurso residual, finalisticamente ativado nos casos práticos. Antes, a sua motivação pode ser, prioritariamente, a de fomentar acordos preliminares que evitem o confronto ou minimizem os efeitos do conflito já deflagrado. É uma perspectiva de antevisão de fenômenos graves, mediante a percepção estratégica das presumíveis agudizações do clima de convivência nos espaços sociais.

Esse horizonte de possibilidades encontra algum suporte de mudança nos fenômenos atuais de conformação interna das polícias civis. Há, a partir dos anos 2000, uma ênfase na idéia de gestão, o que atinge não só os procedimentos de administração das rotinas e do desenho organizacional, mas também a idéia de modelagem científica do ato de investigar. Aumenta vertiginosamente o afluxo de pessoas com graduação superior às carreiras tradicionalmente subordinadas (que não sejam as de delegados e peritos) e esses grupos internos reivindicam maior espaço de participação, não apenas na esfera decisória, mas também na tarefa cognitiva de estruturar a narrativa cientificamente sustentada dos episódios criminais, atentando para a necessidade de interrelacioná-los logicamente, segundo chaves de compreensão encontradas em ferramentas como as da tecnologia de informações, como há, por exemplo, nas práticas de georreferenciamento.

O serviço de investigação é o que efetivamente se aproxima da turbulência comunitária ou social gerada pelo crime. Ainda que inspirado pelas guias jurisdicistas, a investigação tangencia rotineiramente diversos aspectos de natureza psicológica, antropológica, lingüística, entre outras. Enfim, a investigação policial se aproxima vigorosamente da “alma” do conflito, ficando em posição privilegiada para estruturar uma narrativa ampliada que, sem perder a capacidade de apontar os protagonistas de cada trama, permita que sejam interpretadas segundo uma lógica que não se contente com a solução punitiva. E, a mais, que vocalize efetivamente o sentimento das partes envolvidas, dentro de uma racionalidade que não privilegie a “vitória” de uma parte, mas sim a composição possível entre elas.

Em outros termos, a investigação precisa de uma torção conceitual que a faça mais fidedigna, porém, mais plural, apta a levar não apenas à tríade processual, mas também aos formuladores de políticas públicas e à sociedade em

geral, um conhecimento cientificamente sustentado sobre cada *script* criminal e o conjunto deles, dentro de uma lógica relacional. Esse conhecimento é essencial para a busca de soluções de melhor articulação política e técnico-científica de uma prestação estatal que, na essência, se projeta cotidianamente no drama da violência, tema marcado por interpretações ideológicas daquele já citado direito penal conservador.

A história das organizações policiais civis, nas suas intrincadas tramas e disputas simbólicas sob os marcos jurídicos e culturais, formais ou informais, reforça e reproduz o caráter excludente do sistema penal imposto pela lei e pelas ideologias que a alimentam, o que acaba potencializando as relações de dominação e inviabilizando soluções de superação, por intermédio de estratégias (no sentido de políticas públicas) de inclusão social, especialmente para jovens em risco de cooptação pela criminalidade. Logo, o que se sustenta aqui é que esse aparelho de Estado está aberto para novas formas de inserção política e instrumental sobre o fenômeno da violência e da criminalidade, atuando de forma articulada com outras agências públicas e da sociedade civil, em movimento politicamente dialógico e, assim, mais habilitado a ultrapassar os limites reacionários que o caracterizam ao longo da história.

Também é viável admitir, retomando momento anterior deste texto, que a própria ativação da capacidade reformadora do Estado-Federado, no que se refere à organização policial civil, seja capaz de promover alterações substanciais nos avanços qualitativos aqui suscitados. Mesmo sem reformas constitucionais ou qualquer outra grande estratégia legislativa, parece bem provável que mudanças práticas nas estruturas de gestão interna consigam alcançar resultados significativos de maior coesão procedimental do ato investigativo.

Nessa linha de reflexão, é possível repensar o papel clássico dos operadores da investigação.

Vejamos o Delegado de Polícia. Conforme consignado, a carreira vive o dilema de uma atuação bastante referenciada numa cultura persecutória, agora pressionada pelas exigências de uma postura mediadora de cunho garantista, capaz de assegurar aos próprios agentes da criminalidade o exercício imediato dos respectivos direitos fundamentais. Ora, essa condição dá ao delegado um novo horizonte profissional: no plano da cultura, ele não é mais o “caçador de bandidos”, expressão do senso comum que emblematiza o modelo focado na centralidade da repressão e indica uma adesão primária aos objetivos punitivos. Ao contrário, ele agora deve, sem negar o caráter coercitivo do ato investigatório, presidi-lo sob o império dos direitos humanos, norteando a investigação pela ética da paridade e fomentando a articulação jurí-

dico-técnico-científica das evidências apuradas. Isso também o situa como um ordenador do método apuratório, o que nos leva a uma conclusão: a formação em Direito é uma condição de grande razoabilidade para aquele que preside a investigação, porém, ela não é suficiente para a abrangência de um serviço de natureza interdisciplinar. Sendo assim, é forçoso admitir que os cursos de formação desse profissional⁵ precisam agregar conteúdos da teoria do conhecimento, de modo a promover uma articulação virtuosa entre o exercício do direito e a objetivação científica do ato investigativo. Isso significa que a investigação é capaz de se nortear pelo equilíbrio racional entre a necessidade de fundamentar uma eventual punição e, ao mesmo tempo, a necessidade interpessoal de reconstruir laços cortados pela violência, gerando dados e informações tecnicamente estruturados sobre as qualidades intrínsecas de cada caso. Essa reconstrução diz respeito não apenas aos diretamente envolvidos no fato criminalmente relevante, mas também a todo o seu “entorno”, vale dizer, as famílias, a vizinhança, o bairro e, nos casos de repercussão mais ampla, o próprio imaginário coletivo de toda a população. A investigação, nesse aspecto, é um elemento também fundamental para a construção de políticas qualitativamente fundamentadas, especialmente no desenho de estratégias preventivas em comunidades de risco.

Se o Delegado pode se posicionar conforme um ordenador do método científico aplicado ao ato investigatório, dentro de marcos jurídicos e epistemológicos, os demais operadores da investigação também carecem de redefinições estruturais nesse mesmo patamar. Ora, a investigação se faz sobre dois grandes domínios fáticos: o comportamento e a sua repercussão no mundo físico. Portanto, em geral, ela vai requerer: primeiro, a absoluta submissão aos direitos fundamentais constitucionalmente afirmados, que são praticados e formalizados à luz de categorias jurídicas vinculantes e; segundo, a conformação a protocolos técnicos-científicos aplicados. Mas, é corrente na mentalidade policial e mesmo na cultura do mundo jurídico atribuir “cientificidade” apenas aos serviços investigativos referentes aos exames sobre objetos relacionados ao crime. É o que se denomina “polícia científica” na linguagem profissional corrente dos operadores. Essa situação provoca, ideologicamente, uma cisão instrumental entre os domínios supramencionados, negando ou

5 As polícias civis brasileiras realizam cursos de formação profissional e, no caso do Delegado, recrutado entre bacharéis em Direito, não há currículo voltado especificamente para a ordenação transdisciplinar das tarefas apuratórias, todas passíveis de aplicação de saberes oriundos da múltiplas disciplinas do leque científico.

negligenciando, ainda que inconscientemente, o caráter técnico e científico das inferências sobre a apuração do comportamento e sua integridade lógica, nos termos descritivos a que deve se ater a investigação e, finalisticamente, o documento que a expressa, o inquérito policial. De um olhar sobre o corpo humano até os arquivos eletrônicos de dados, vige a crença de que a polícia “científica” é a que se projeta nos exames “laboratoriais” das evidências físicas do crime, mitificando, em certo sentido, o caráter revelador desse serviço, provavelmente galvanizando o “prestígio” histórico das ciências naturais como “enunciadoras da verdade”. Tem-se, assim, um vácuo de concepção, no que se refere aos imperativos de articulação entre a subjetividade e a repercussão objetiva da conduta criminal. De outro modo, pode-se dizer que a investigação sobre o comportamento acabou historicamente relegada a uma tarefa eminentemente intuitiva, buscada sobretudo na perspicácia ou na astúcia individual do operador. Não se pretende negar a importância e a pertinência dessas características pessoais, até porque elas são elementos úteis à formulação de hipóteses em qualquer tipo de pesquisa científica, mas o que se impõe é que a intuição se revele dentro de uma ordenação cognitiva orientada por conceitos buscados especialmente nas ciências humanas e sociais. Voltando à cogitação já explicitada aqui, disciplinas da linguística, da análise do discurso, da psicologia, da antropologia são certamente essenciais à formação de um policial de investigações. E esses saberes devem encontrar uma localização adequada numa teoria geral da ação investigativa, capaz de sustentar a articulação entre as evidências comportamentais e as evidências materiais, suscitando uma integração eficiente das dimensões naturalísticas do fato. Com essa motivação, está se pensando em uma polícia que não se acomode na visão puramente persecutória e tampouco construa um *ethos* assistencialista ou paternalista sobre pessoas ou grupos em conflito com a lei. Fala-se, aqui, de uma polícia que possa elaborar-se segundo uma compreensão crítica, de índole criminológica, sobre o fenômeno criminal. E, dessa condição, tenha capacidade de uma intervenção ponderada que, sem negar a força coercitiva potencial, assuma a tarefa de lançar pautas de reconstrução da convivência pacífica. Assim enfrentado, dentro de uma prática metodologicamente unívoca, é possível que tenhamos as condições próprias para um salto qualitativo importante na inserção da investigação como atividade prudente, habilitada a gerar conhecimento técnico não só para o trabalho jurisdicional, como também para a formulação de políticas públicas preventivas e dissuasivas. Nesse último sentido, as expectativas são de que a polícia também atue como força “moral” de mediação de conflitos, estimulando práticas hoje discutidas

no campo da chamada justiça restaurativa, pela qual as próprias pessoas e grupos conseguem formar hábitos de recuperação da vida comunitária e encaminhamento de problemas para outras esferas da máquina pública, como os setores da educação, da saúde, do desenvolvimento urbano, por exemplo.

Portanto, outras carreiras ou funções da polícia investigativa precisam ser reconceituadas em um processo racional de imbricação técnica e de política de gestão. Especialmente a gestão do próprio ato investigatório. O par “autoria/materialidade” sugere muito mais do que a ativação de um instrumental puramente positivo, adstrito à formação das provas para inculpação contra pessoas que praticam o delito. Sem perder essa dimensão, esta dualidade exige uma substancial mudança paradigmática que promova uma leitura crítica de cada crime e, mediante uma intervenção pacificadora, a busca de soluções concertadas, com a franca participação da comunidade. É preciso, então, superar o obsessivo culto à visão militarista de hierarquização que permeia as relações internas entre os operadores das polícias civis, modelando o processo produtivo da investigação por uma agenda de aplicação técnica equilibrada, que busque recursos no amplo leque das ciências sociais, humanas e naturais.

Em linhas gerais, no contexto de um breve ensaio de opinião, este é o horizonte que parece estar se descortinando nos primeiros impulsos “revisionistas” que começam a surgir na esfera das polícias de investigação brasileira. Em que pesem os vastos domínios de conflito interno e externo que aparecem na agenda política deste instante histórico, há indicações de que o debate não ganhará consistência sem ampliar o foco para além das fatigadas doutrinas da punição.

| Jésus Trindade Barreto Júnior. Delegado de Polícia em Minas Gerais.

Reflexões críticas sobre o processo de qualificação das polícias no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil

ELISANGELA MELO REGHELIN

“Tudo quanto fazemos na arte ou na vida é a cópia imperfeita do que pensamos em fazer. Desdiz não só da perfeição externa senão da perfeição interna; falha não só a regra do que deveria ser, senão à regra do que julgávamos que poderia ser”.

Fernando Pessoa, Livro do Desassossego

Quando fui convidada a escrever este artigo tendo em vista a palestra dada no Seminário Alemanha-Brasil, realizado em Berlin, em abril do corrente, confesso que esperei quase até o último dia para enviar o material. Tinha tanto a escrever, a dizer e a corrigir no texto que temia que ele jamais ficasse pronto.

O quê dizer exatamente? Aquilo que eu relatei na Alemanha, ou seja, todas as experiências exitosas no ensino em segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul? Ou contar também as mazelas que enfrentamos, as desilusões nesta área, não apenas no sul do Brasil mas em todo o país?

A resposta não veio com dificuldade porque sempre prefiro uma leitura crítica das coisas, em que pese o quanto isto possa pesar sobre mim, uma Delegada de Polícia que hoje é responsável pelo Departamento de Ensino e Treinamento em Segurança Pública do RS.

No Brasil vivemos no completo caos. As instituições estão em crise, sem qualquer exagero. As famílias não conseguem educar seus próprios filhos, nas escolas professores mal remunerados e insatisfeitos não estão preocupados com a boa educação e com a qualidade do ensino de seus pupilos que, muitas vezes, surram seus educadores sem qualquer constrangimento deles ou de

seus pais, a comunidade “lavou as mãos” e vive com medo de tudo e de todos. Restam os mecanismos de controle social formais, especialmente a polícia, com todos os problemas por nós bem conhecidos: despreparo, corrupção, péssima remuneração e reconhecimento social dentre tantos outros.

Isto tudo serve para lembrar que não se pode desejar uma polícia que seja diferente do próprio retrato da sociedade na qual ela se insere. Ela é apenas mais uma instituição, mais uma parte de um mesmo organismo doente (uso esta linguagem biológica propositalmente, quase que num sentido positivista) eis que vivemos sob o manto de um funcionalismo sistêmico no qual cada parte ou cada instituição deve funcionar bem sob pena de comprometer o todo. Verdades a parte, de nada adianta cobrar de uma instituição que seja melhor quando todo o resto vai muito mal. O crescimento e o desenvolvimento de um país (e a Alemanha é um belo exemplo disso) estão relacionados à cultura e à vontade que seus cidadãos tenham de concretizar isto, em todas as áreas.

Essa reflexão serve para demonstrar o quanto o ensino e a qualificação dos policiais consistem em pontos críticos. É que o assunto tampouco pode ser visto de forma descontinuada ou dissociada do restante do quadro seja policial, seja social. Aqui, mais uma vez, temos o retrato do conjunto, a visão de sistema.

Após quatro anos à frente do Departamento de Ensino da Segurança Pública do RS (dois na condição de diretora-adjunta e dois como diretora-geral) lembro que começamos praticamente do zero, de um Departamento que era ameaçado de extinção a um Departamento que ocupou o seu espaço e criou ambientes fundamentais de qualificação e de integração entre as corporações que compõem a segurança pública estadual: Polícia Civil (PC), Brigada Militar (BM), Instituto-Geral de Perícias (IGP) e Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE).

Visando alcançar a sonhada integração e cooperação entre as corporações, rivais por natureza, foi criado um Conselho de Gestão de Ensino em Segurança Pública, o CGIESP, órgão que, justiça seja feita, foi criado antes de nossa chegada ao Departamento. De nossa parte, demos toda a força e estímulo para que tudo sempre fosse discutido e deliberado pelo grupo, formado pelos diretores de ensino das corporações: do planejamento de cursos a intercâmbios de vagas para alunos-servidores e para instrutores, compartilhamento de informações sobre atividades de ensino realizadas em cada órgão propiciando que todos possam saber e conhecer o que é feito em termos de ensino em toda a segurança do Estado alimentando, assim, um banco de dados... O

mais interessante é perceber o clima de cooperação entre as instituições, especialmente quando uma precisa do apoio da outra, seja em termos de trabalho, ou seja em termos de infra-estrutura. Este trabalho é motivo de grande orgulho porque hoje, mesmo as pessoas se revezando nos cargos, o Conselho segue, tem existência e rumos próprios, e um dos maiores exemplos de integração onde o Conselho tem e terá cada vez mais relevância é na concepção da Academia Integrada de Segurança Pública, na qual todos os órgãos citados terão seus espaços e trabalharão juntos, como forma de integração, cooperação e racionalidade de gastos para o Estado, que hoje custeia Academias e Escolas distintas. O modelo CGIESP gaúcho é referência nacional.

Também muito me orgulho de ter sido uma das principais mentoras e entusiastas da Escola de Gestão de Segurança Pública, hoje com dois anos, pioneira no Brasil. A Escola, que funciona no prédio da Secretaria da Segurança Pública, visa qualificar uma camada específica da segurança: os gestores. Ocorre que após saírem das Academias de Polícia, ao formarem-se policiais, muitos não regressam aos bancos escolares para se aperfeiçoar, pois “não há tempo” para isso. A percepção das polícias e da maioria dos policiais é ainda a de que qualificação é algo superficial, quase que supérfluo. E disso as conseqüências resultam traumáticas, pois diante de comandos de Delegacias, de Regiões inteiras, de Batalhões, os tais gestores, nunca preparados com muito afinco para isso, vêm-se em situações desesperadoras. Por isso nasceu a Escola de Gestão. Ali são ministrados cursos como Gestão de Competências e de Pessoas, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Projetos, Negociação para Gestores, Resiliência, enfim. Outro destaque envolve a interinstitucionalidade porque neste ambiente os cursos são obrigatoriamente ministrados para os gestores dos quatro órgãos vinculados referidos. Sentam-se lado a lado gestores da PC, BM, IGP e SUSEPE, o que representa uma permanente tentativa de integrar gestores de instituições que ainda estão “desintegradas” entre si. O ambiente de ensino favorece a integração e une as pessoas, colocando essas relações acima das brigas e vaidades institucionais. Por fim, neste aspecto da Escola de Gestão, encontramos o apoio de outras Escolas de Gestão de outros setores da sociedade como a Escola de Gestão do Tribunal de Contas do Estado, a Escola do Legislativo, a Escola Fazendária, a Escola de Saúde Pública e, recentemente criada, a Escola de Governo do Estado. Estas redes de cooperação que são formadas aí são de valor incomensurável.

Outro fator de grande orgulho foi o processo de inclusão digital que pudemos concretizar. Num país com dificuldades financeiras como o Brasil

era um sonho vermos os policiais terem a informática como ferramenta básica. O Governo federal e o estadual, em convênio, criaram esta realidade. Hoje o nosso estado tem 14 telecentros, mais de 24 cursos a distância para todos os policiais (sem qualquer restrição) e 22 mil servidores (dos 34 mil existentes) inscritos como alunos. Os servidores não gastam nada, podem realizar os cursos pelos seus computadores ou mesmo em seus locais de trabalho (ou ainda nos telecentros) e, se os seus salários forem inferiores a R\$ 1700,00 (mil e setecentos reais) e tiverem “ficha limpa” na corregedoria e na justiça penal, terão direito a uma bolsa mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) durante doze meses.

Ainda vale dizer que muito tem sido feito, inclusive, através de convênios entre estados e governo federal. Indicadores e pesquisas são permanentemente realizados para monitoramento desses dados, o que seguramente atesta o grau de qualidade e de acessibilidade dos servidores policiais ao ensino e ao treinamento. Ademais, o Brasil possui uma “Matriz Curricular Nacional”, um programa pedagógico mínimo que serve como modelo em todo o país: é a partir dele que cada estado ou corporação trabalha e o aperfeiçoa. O instrumento é bastante detalhista e atenta para conteúdos operacionais, sociológicos, jurídicos e de gestão, demonstrando a transdisciplinaridade e a complexidade do fenômeno violência e das relações interpessoais. Falta muito a ser feito, é bem verdade, mas há que se reconhecer que as coisas melhoraram muito nos últimos tempos nesta área. Entretanto, os reveses ainda são muitos e as dificuldades para criarmos esses mecanismos sempre foram muito grandes. A política partidária tomou conta da gestão pública inviabilizando que servidores técnicos conseguissem permanecer trabalhando e realizando conquistas em prol da segurança e de todas as áreas. Listas demissórias coletivas esvaziando nossos setores sem que ninguém assumisse a responsabilidade por elas, o afastamento de técnicos para serem substituídos por indicados politicamente sem qualquer preparo ou comprometimento, a “compra” de servidores qualificados com o pagamento de funções gratificadas para que permanecessem trabalhando sem questionar essas coisas tornaram-se freqüentes.

De fato, comprometimento, dedicação, técnica, trabalho em equipe, integração, cooperação, visão sistêmica não são valores reconhecidos. A falta de ética tomou conta de tudo, ou de quase tudo no Brasil. Pagar alguém para trabalhar bastante e “não questionar”, “não dar problemas” e, de preferência, “não inventar muita coisa” é a regra. Bem assim, voltamos ao início de tudo: esta não é apenas a realidade do ensino em segurança pública, mas também a realidade das polícias e das instituições públicas do país.

Para ilustrar, trago a lume fato lamentável ocorrido no Rio de Janeiro, neste ano. Mas vamos admitir que pudesse ter ocorrido em qualquer cidade brasileira. Desta vez, a vítima tinha apenas três anos de idade, um tal de João Roberto que, infelizmente, tinha que servir como exemplo da vergonha de todo o policial brasileiro que ainda sonha com uma instituição mais respeitável. O menino foi morto dentro do carro, onde estava com a mãe, por policiais que “acharam” que eles eram “bandidos”!?!?

Pouco importa aqui os rostos dos policiais, suas identidades, suas explicações. Tampouco conheço o caso além do noticiado pela imprensa do país.

Existe um ponto subterrâneo, recheado de uma lava vulcânica formada de ódio e de vingança. São os sentimentos psicossociais individuais, que unidos sob o etéreo título de “sociedade”, mata e faz matar, acalmando assim as irracionalidades coletivas, que se aliviam de suas culpas ao encontrarem seus próprios “bodes expiatórios”.

Lamento muito pela tragédia que vitimou o menino João Roberto, e muito também pelo seu pai, o taxista Paulo Soares, completamente enlouquecido e desesperado pelo sofrimento injustificável. Mas, infelizmente, a notícia não me surpreende nem me surpreenderão as próximas, que infeliz e certamente, ocorrerão. É muito triste se dar conta disso no ano em que se completam 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Numa sociedade infantilizada como a nossa, onde se produz lixo desenfreadamente, como resultado de um consumismo alucinante e bestializado, também se produz gente demais, gente tratada e descartada como lixo humano. Falar em políticas sociais e estruturantes parece conversa de político mal intencionado, pois custa caro e leva tempo. Nessas circunstâncias, melhor pensar como as crianças, em soluções mais fáceis e mais rápidas (mágicas, por que não?), como se problemas complexos pudessem ser solucionados com soluções simplistas. Mas até que saúde, alimentação, emprego, saneamento, educação, enfim, possam estar presentes na vida de todos os milhões de brasileiros, o quê fazer com a violência que inunda nossa sociedade?

A polícia tem um papel muito bem demarcado: quando todas as outras instâncias sociais (inclusive e principalmente a família) falharem, é ela quem dirá “não”, quem colocará o limite, quem entregará o indivíduo ao julgamento da justiça e, talvez, até mesmo à prisão. Neste seu trabalho, a técnica e a qualificação são fundamentais, mas o problema não é este. A polícia paga mal, e por isso, recruta mal. Não quero ferir os sentimentos dos meus colegas policiais brasileiros, mas no fundo e com muita dor, sabemos que isso é verdade. O que quer dizer “recrutar mal”? Recrutamos (e não conseguimos nos livrar

deles depois) o sujeito mau caráter, aquele mal intencionado, ou até mesmo o ingênuo que deseja fazer justiça com as próprias mãos, atendendo a outro metafísico conceito chamado de “clamor público”. Numa sociedade que descarta gente como se fosse lixo, que não sabe o que fazer com presídios superlotados, que não admite presídios em seus municípios, que não consegue lidar com seus adolescentes infratores, que aumenta vagas prisionais sem repensar políticas criminais, que deseja reduzir maioria penal para punir com maior rigor seu inimigo número um (o adolescente!), que idolatra a “Tropa de Elite” e aprova os métodos policiais ali empregados, na luta contra o mal, sinceramente, os fatos não me surpreendem.

Como pode uma sociedade que se diz madura temer, acima de tudo, o seu próprio jovem? O mesmo jovem que, no discurso, é o “futuro da nação”? Como pode esta sociedade, que ama o “Capitão Nascimento” (ídolo nacional, o policial justiceiro do filme Tropa de Elite), ainda que legitimamente cansada de tanta impunidade e discursos demagógicos, ficar amedrontada diante dos policiais que barbaramente assassinaram um menino de três anos por uma “suspeita” inconsequente? Não é esse o “funcionalismo” desejado? Afinal, o que queremos?

Ora, isso nem sempre é falta de técnica ou de treinamento. Na verdade, o discurso recorrente da “falta de técnica”, fundado na racionalidade mais rasteira, simplesmente retrata a lógica cartesiana que insiste em afirmar que um policial que bem domine a tal da técnica jamais cometeria “isso”, que assim, passa a se chamar “erro”. Este paradigma positivista normativista não colabora com os dilemas da sociedade contemporânea. Na verdade parece ter havido abuso de poder, do mesmo poder conferido à polícia pela própria população, que aplaude seus excessos quando praticados contra os “bandidos”. O problema (será mesmo que alguém não sabe?) é que não há uma linha divisória para separar homens “de bem” de homens “do mal”, é que não há bola de cristal, é que não há super homem, embora desejássemos, em nossos pensamentos infantis e mágicos. O “único” problema é que esses policiais de carne e osso, do caso concreto, apaixonados pelo seu (novo!?) papel, conferido pela sociedade, repito, de justiceiros e vingadores, erraram o alvo.

O conceito de culpabilidade em Direito Penal encontra-se em crise no mundo todo, basicamente, por isto: é metafísico, não há, tecnicamente, como medir a culpabilidade. Por que um policial, após algemar o assaltante, contenta-se com o trabalho bem feito enquanto o seu colega, ainda não satisfeito, dirige-se ao preso e lhe desferiu um tiro ou um bofetão? Em verdade, o nosso sistema jurídico pressupõe que as pessoas já possuam internalizadas as regras de comportamento, um sistema normativo interno. Aliás, espera-se que

funcionários públicos, especialmente policiais, tenham isso muito claro, mas infelizmente não é bem assim. Os policiais, e me incluo, só agirão dessa maneira se, além de dominarem as leis, tiverem também uma sólida formação de caráter que lhes permitam agir de forma menos irresponsável. O erro se admite, mas o fato que aconteceu passa longe da falibilidade humana e profissional, chegando ao limite intolerável que faz a nós, policiais brasileiros que trabalham diuturnamente tentando elevar nossa classe ao mais alto patamar de respeitabilidade, a mais pura vergonha.

Por tudo isto é que na área da qualificação é preciso que se tenham olhos abertos para o ensino crítico. Os policiais precisam ser preparados para “pensar” e para “pensar criticamente”. Mas isto nem sempre é bem vindo, pois nesta sociedade doente e consumista, pensar é desnecessário; para os governos e para a política no pior sentido da palavra, servidores são pagos para trabalhar, não para pensar, especialmente se forem policiais. E é importantíssimo referir a própria crise do ensino jurídico no Brasil, principalmente depois do escândalo envolvendo a aprovação em vestibular para Direito de um menino de 8 (oito) anos de idade e do corte de treze mil vagas em 23 cursos de Direito no país devido à baixa qualidade. Em termos de professores, dos onze mil existentes nas faculdades de Direito apenas 15% possuem um diploma de especialização, mestrado ou doutorado e nem 10% tiveram algum envolvimento com pesquisas na sua vida acadêmica.

É neste cenário que se reclama da qualificação dos servidores policiais. Este é o cenário do abandono dos valores, do modelo de ensino superado, onde não se privilegia a reflexão crítica, nem a imaginação, nem a criatividade, mas sim o modelo da memorização das informações, suficiente para passar num concurso público onde se ganhará o pão até os últimos dias, com segurança.

Assim, pois, ficaria descontextualizado falarmos em ensino em segurança pública sem adentrarmos todas as questões aqui pontilhadas. Nada é isolado. Enquanto a sociedade não reclamar e tampouco assumir seu papel continuaremos vivendo no faz de conta. Iniciativas boas serão sempre bem vindas, mas continuarão exigindo sacrifícios hercúleos para se concretizarem porque isto significa ter muita disposição para ir contra a correnteza que é a falta de valores, principalmente de ética, quer tomou conta do Brasil há algum tempo.

Na visita que realizamos à Alemanha, patrocinada pela Fundação Konrad-Adenauer, tivemos a oportunidade de conhecer uma realidade muito distinta. Não apenas pelos imponentes prédios e pela arquitetura magistral se comparados aos nossos, mas pela cultura que banha o país tedesco. Com a história de guerra e destruição, mesmo assim, sobreviveu e foi reconstruído de

forma pujante. O investimento na cultura e na educação é gigante e prepara seus mais jovens cidadãos à preservação e permanente progresso do país. É impossível comparar realidades de segurança pública, especialmente na área de ensino, de países tão diferentes. A Alemanha não precisa se preocupar com inclusão digital de servidores, isto é natural. Tampouco precisa estar preocupada com Academia Integrada, pois suas estruturas são todas tão impressionantes que não constituem, sequer de longe, um problema. A corrupção na polícia pode ser enfrentada de forma mais rigorosa e objetiva, já que não deve ser tanta quanto a brasileira, motivada (não justificada) pelos vergonhosos salários aliados às corregedorias e conselhos que não conseguem efetivamente depurar seus quadros. Entretanto, os policiais alemães estão inseridos numa sociedade que realmente arregaçou as mangas e se pôs a trabalhar e a reconstruir o país, cicatrizando suas feridas e, ao mesmo tempo, construindo um futuro melhor para seus filhos. Problemas todos têm, mas insisto que são os valores, principalmente a ética, que fazem a diferença, que demarcam o destino de um povo.

Há um momento em que nós, gestores de segurança pública, nos deparamos (ou devemos nos deparar) com nossos valores, com aquilo que sempre defendemos e propugnamos e com aquilo que esperam de nós. Raramente algum gestor superior ou autoridade pública realmente está preocupado com a qualificação, exceto no momento de jogar a “culpa” sobre alguma coisa quando um tiro é mal dado e mata um inocente. Raramente estas autoridades querem ouvir sobre os resultados positivos obtidos e sobre as necessidades do ensino. Raramente há dinheiro para investir-se nisto, pois é considerado produto de luxo, ao contrário de coletes e armas, sempre mais prioritários. Raramente se pode, nestes ambientes, discutir-se assuntos “mais polêmicos” ou permitir-se discussões mais críticas porque alguma autoridade pode não gostar.

Por fim, este é o momento em que o Brasil deve decidir seu rumo na área da segurança. Para isso precisamos de pessoas bem preparadas, críticas, seguras, que saibam ser verdadeiros gestores de segurança pública. Só assim conseguiremos chegar mais próximo de um patamar mais digno e que os cidadãos deste país legitimamente merecem.

Elisangela Melo Reghelin. Delegada de Polícia e Diretora de Ensino e Treinamento da Secretaria da Segurança Pública do RS. Professora Universitária de Direito Penal – UNISINOS. Pesquisadora da Universidade da Califórnia – Berkeley. Mestre em Ciências Criminais – PUCRS. Doutoranda em Direito Penal e Criminologia – Univ. Pablo de Olavide/Sevilla.

RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

I. O SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL NO BRASIL, DE UM PONTO DE VISTA NORMATIVO

O direito penal e processual penal e o sistema de justiça penal constituem, no âmbito de um Estado de Direito, mecanismos normativos e institucionais para minimizar e controlar o poder punitivo estatal, de tal forma que o objetivo de proteção dos cidadãos contra o crime seja ponderado com o interesse de proteção dos direitos fundamentais do acusado. É tarefa, pois, do Direito Penal e do Direito Processual Penal estabelecer freios capazes de atenuar os riscos inerentes ao desequilíbrio de poderes entre Estado e cidadão, acusador e acusado.

A estrutura judiciária brasileira tem suas bases estabelecidas pelo Capítulo III do Título IV da Constituição Federal. No topo se encontra o Supremo Tribunal Federal (STF), composto por onze Ministros nomeados pelo Presidente da República, com aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. Em matéria penal, compete ao STF julgar originariamente as infrações penais comuns de que sejam acusados o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República. Compete também ao STF o julgamento originário, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, dos Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assim como o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores, ou quando o coator for

Tribunal Superior, ou ainda quando paciente ou coator for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do STF, e ainda a extradição solicitada por Estado estrangeiro, a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados. Em recurso ordinário, compete ao STF o julgamento do *habeas corpus* decidido em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão.

Abaixo do STF a Constituição estabelece também a competência criminal para o Superior Tribunal de Justiça – STJ; Tribunal Superior Eleitoral – TSE; Superior Tribunal Militar – STM. Estabelece também a Constituição a divisão da Justiça brasileira em federal e comum. A Justiça Federal está dividida em três instâncias: a Justiça de 1º grau, os Tribunais Regionais Federais e o Superior Tribunal de Justiça. A Justiça Comum está estruturada em três graus, quais sejam: a Justiça de 1º grau nos estados, os Tribunais de Justiça e o Superior Tribunal de Justiça. A competência da Justiça Federal está estabelecida nos arts. 108 e 109 da CF, ficando para a Justiça Comum a chamada competência residual. Nos estados, a Justiça Comum está estruturada de acordo com as Leis Estaduais de Organização Judiciária.

O rito processual padrão estabelecido pelo Código de Processo Penal chama-se rito ordinário, para a apuração dos crimes apenados com a pena de reclusão. Após o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, tendo por base o inquérito policial, é designada data para o interrogatório do acusado, para em seguida ser oferecida a “defesa prévia”, onde deverão estar arroladas as testemunhas de defesa. Em seguida serão ouvidas as testemunhas de acusação e de defesa, abrindo-se prazo para os últimos requerimentos, alegações finais do Ministério Público e da defesa, seguindo-se a sentença, recorível por apelação.

O rito sumário é cabível para os crimes apenados com detenção e prisão simples, e é caracterizado pela concentração dos atos processuais e pela oralidade. Após o recebimento da denúncia segue-se o interrogatório do acusado, e a audiência de instrução, debates e julgamento.

Para os delitos chamados de menor potencial ofensivo, com pena máxima até dois anos de reclusão, a Constituição Federal autorizou a criação dos Juizados Especiais Criminais, regulamentados pela Lei 9.099/95. Neste caso, é dispensada a realização do inquérito policial, e existe a possibilidade de conciliação entre vítima e autor do fato, para composição dos danos, bem como de transação oferecida pelo Ministério Público para o cumprimento de pena alternativa sem reconhecimento de culpa, e ainda a suspensão condicional do processo, que é cabível não só para os delitos de competência dos Juizados,

mas para todos aqueles cuja pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano. Neste último caso, o Ministério Público proporá a suspensão por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime. Não sendo o caso de nenhuma destas hipóteses, o processo prosseguirá com o oferecimento da denúncia e rito sumário, marcado pela oralidade e concentração dos atos processuais, e prolação da sentença em audiência.

Além destes procedimentos, a legislação processual brasileira prevê ainda uma série de procedimentos especiais, entre os quais os que se encontram na lei de entorpecentes, lei de imprensa, lei de falências, crime de abuso de autoridade, ação penal privada por crime contra a honra e outros. O mais complexo dos ritos especiais é o que diz respeito ao julgamento pelo Tribunal do Júri, previsto no art. 5º da CF. Em sua primeira fase, o procedimento se desenrola perante o juiz singular, que deverá decidir pela pronúncia (caso em que a questão será julgada pelo Tribunal do Júri) ou pela impronúncia. Neste último caso, o processo poderá sofrer arquivamento provisório por não existirem indícios suficientes de autoria, ou o réu absolvido por provas inconteste de ocorrência de legítima defesa ou outra causa de justificação, ou ainda o crime não se configurar como doloso contra a vida, quando então será desclassificado e julgado pelo próprio juiz togado.

Com a decisão de pronúncia, tem início a segunda etapa do procedimento do Júri, desenvolvido em audiência com a presença de sete jurados sorteados na data da sessão de julgamento, onde ocorrerá a oitiva das testemunhas e debates entre defesa e Ministério Público. Ao final da sessão, os jurados reúnem-se em sala denominada “secreta” e deliberam sobre uma série de quesitos sobre as teses do MP e da defesa, respondendo a elas “sim” ou “não”, alcançando-se o veredito por maioria de votos.

Em geral, as sentenças condenatórias ou absolutórias podem ser atacadas por meio do recurso de apelação, cujo prazo de interposição é de cinco dias. Contra as decisões interlocutórias é cabível o recurso em sentido estrito. No caso do Júri existe a possibilidade do recurso específico denominado “protesto por novo Júri”, nos casos em que a pena pelo crime doloso contra a vida é superior a vinte anos. Das decisões judiciais tomadas ao longo do processo de execução da pena cabe o recurso de agravo. Quando o recurso se refere a matéria de previsão constitucional, há ainda a possibilidade de ingressar com o recurso extraordinário junto ao STF, para atacar decisão ofensiva à Constituição, e com o recurso especial frente ao STJ, quando se tratar de sentença atacada por ofensa à lei federal.

Durante o processo penal é possível a decretação da prisão do acusado, nos casos de prisão temporária, prisão preventiva e prisão em virtude de pronúncia. A prisão preventiva é autorizada pelo Código de Processo Penal para garantir a ordem pública, a instrução criminal e a futura aplicação da lei penal. Parte da doutrina considera a primeira modalidade como inconstitucional, por contrariar o princípio da presunção de inocência.

O Código de Processo Penal não estabelece prazo para a duração da prisão preventiva, mas foi firmado doutrinária e jurisprudencialmente o entendimento de que o prazo máximo é de oitenta e um dias para o rito ordinário, e de trinta e seis dias em algumas leis especiais. A prisão preventiva além destes prazos constitui constrangimento ilegal, sanável por *habeas corpus*.

2. QUESTÕES RELACIONADAS COM O FUNCIONAMENTO EMPÍRICO DA JUSTIÇA PENAL NO BRASIL

A dificuldade do sistema de justiça e segurança para lidar com a crescente criminalidade ocasiona um sentimento social de impunidade. Neste sentido, observa-se que o sistema acentua a dinâmica seletiva: além da imensurável cifra oculta de delitos praticados, poucos casos apurados pela polícia são transformados em processo penal, tanto pela dificuldade colocada pelas ineficazes, ou dificultadas, ações policiais, quanto pela incapacidade institucional de apurar todos os eventos criminais. Em decorrência disto, o processo penal, que é instaurado em relativamente poucos casos, passa a ser utilizado como um mecanismo de punição antecipada, já que a prisão imediata pode oferecer uma falsa noção de eficácia do poder repressivo do Estado. (AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2008)

A prisão preventiva, modalidade que pode ser decretada já durante o inquérito policial, se justifica como garantia e proteção dos meios e dos fins do processo penal, em circunstâncias excepcionais. Porém, na prática, esta modalidade apresenta números crescentes, já que passa a ser utilizada como medida de proteção e defesa social, além de servir de elemento representativo de uma falsa eficiência da justiça penal. Como aponta pesquisa realizada por Fernanda Vasconcellos,

a prisão preventiva deixou de ser utilizada (se é que algum dia o foi) apenas como meio de garantir o andamento do processo e a execução das penas, e voltou-se à nova ideologia da punição, de acordo com a qual encarceramento massivo dos indivíduos pertencentes às classes economi-

camente inferiores, e definitivamente excluídas da sociedade inserida na lógica de uma modernidade tardia, proporciona uma eficácia punitiva ilusória à sociedade. (AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2008, p. 25)

O processo de inflação legislativa em matéria penal contribui, frequentemente, para acentuar as distorções e a seletividade do sistema. A legalidade é violada por diferentes caminhos: pela duração exagerada dos processos, o que transforma o auto de prisão em flagrante ou o despacho de prisão preventiva em verdadeira sentença condenatória; pela carência de critérios objetivos para a quantificação das penas; pela proliferação de tipificações abertas com limites indeterminados, etc. (CHOUKR, 2002)

Questionado em relação a sua eficiência, legitimidade e capacidade de respeitar garantias, o sistema de justiça penal vem sendo objeto de reformas legais direcionadas a ampliar a competência investigatória e punitiva do Estado, à custa de uma erosão das tradições do Estado de Direito no âmbito penal. Observadores desse processo de reformas, que se estende da fase investigatória até a execução das penas, diagnosticam um “processo penal de emergência”. É possível concluir que *além de o exercício de poder do sistema penal não respeitar, nem poder respeitar a legalidade, na operacionalidade social de nossos sistemas penais, a legalidade é violada de forma aberta e extrema, pelo altíssimo número de fatos violentos e de corrupção praticados pelos próprios órgãos do sistema penal.* (ZAFFARONI, 1991, p. 29)

Com relação à produção preliminar de provas, por meio do inquérito policial, boa parte dos crimes que chegam ao conhecimento da Polícia, por meio dos registros de ocorrências, acaba não sendo investigada. No estado do Rio Grande do Sul, cuja taxa de elucidação de delitos está entre as melhores do país, dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública referentes ao ano de 2007 dão conta de que, do total de inquéritos iniciados, 55% são finalizados e remetidos ao Ministério Público, e destes apenas algo em torno de 15% dão origem a uma denúncia e chegam, então, ao Poder Judiciário.

Temos aí a comprovação de uma característica do sistema penal há muito tempo destacada e investigada por pesquisadores da área: a seletividade do sistema, que se inicia com a chamada cifra obscura, ou seja, os casos que nem sequer chegam ao conhecimento da Polícia, e continua em cada uma das etapas do processo penal, dando origem ao que se denomina taxa de atrito, em que vários casos vão ficando pelo caminho.

O fato de que as perdas do sistema de justiça criminal aconteçam em todos os países, não nos impede de reconhecer as limitações específicas da

nossa Polícia Civil, no sentido de que as precariedades materiais e de pessoal, a má distribuição do efetivo, a demora das perícias, a corrupção, são questões que precisam ser discutidas e enfrentadas pelos gestores públicos da segurança.

A análise e o controle do funcionamento da Polícia e das demais instituições do sistema de justiça criminal somente podem ser feitos com base na produção de dados sobre todo o fluxo do sistema, para cada tipo de delito, e as taxas de atrito assim investigadas podem servir para uma melhor distribuição do efetivo e dos esforços da polícia e para uma melhor articulação com os demais órgãos do sistema. No entanto, hoje este tipo de pesquisa é dificultado pelo fato de que em cada instância o caso ganha uma numeração diferente, impedindo a produção de uma base de dados unificada que permita acompanhar o caso desde o seu início até o julgamento e a execução da pena.

Outro ator central do sistema penal brasileiro é o Ministério Público. Não há dúvida que desde os anos 80 o Ministério Público brasileiro vem sofrendo um processo de transformação, com ampliação de atribuições e prerrogativas institucionais. Avaliando o impacto das mudanças legais e institucionais ocorridas a partir dos anos 80, alguns estudos foram empreendidos por pesquisadores ligados ao IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), ressaltando a importância da nova arquitetura institucional e das novas atribuições adquiridas, especialmente a titularidade da defesa dos direitos difusos e coletivos e analisando a atuação do Ministério Público no contexto da judicialização crescente da atividade política e de juridificação da sociedade brasileira.

Rogério Bastos Arantes (2002) sustenta que o reconhecimento de novos direitos na década de 80, e a criação de novos instrumentos jurídicos para a defesa dos mesmos, combinaram-se com um processo de reestruturação institucional, tornando o Ministério Público o mais importante agente na defesa de direitos coletivos pela via judicial, produzindo um alargamento do acesso à justiça no Brasil. Para Arantes, o novo quadro institucional representa uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos e uma crescente politização da instituição, que se torna um ator relevante no processo político. Segundo ele, *a razão principal da atuação desenvolvida do Ministério Público, como agente político da lei, é indubitavelmente a independência funcional de seus membros, conquistada por meio de uma sucessão de alterações pontuais, mas cumulativas, da legislação ordinária e constitucional.* (ARANTES, 2002, p. 304-305)

Arantes destaca o predomínio de uma visão conservadora da política e da sociedade brasileira, que segundo ele seria sustentada por grande parte dos

integrantes do Ministério Público (84% de seus entrevistados), para os quais o papel de um órgão público na defesa dos direitos de cidadania é fundamental em razão da fraqueza da organização da sociedade civil brasileira, a qual se caracteriza por sua “hipossuficiência”. Na visão dos promotores, alguém teria de tutelar os direitos fundamentais do cidadão, até que ele mesmo tenha condições de desenvolver autonomamente a defesa de seus interesses, e esse “alguém” seria o próprio Ministério Público, preferencialmente pelas vias judiciais, já que a esfera da política estaria definitivamente pervertida pela fraqueza da sociedade civil e pela hipertrofia do Estado, tornando viciadas as instituições políticas.

A mesma constatação sobre o predomínio de um pensamento político conservador no interior do Ministério Público é apresentada por Cátia Silva (2001). No entanto, Cátia identifica uma ambivalência no discurso dos promotores por ela pesquisados, para os quais ora a sociedade aparece como hipossuficiente e objeto de tutela, ora aparece como sociedade organizada que elege o Ministério Público como parceiro de lutas sociais.

Com relação à atuação do Ministério Público como titular da ação penal, são mais raros os estudos. Em pesquisa sobre as concepções de política criminal dos promotores e procuradores do Estado do Rio Grande do Sul (AZEVEDO, 2005), perguntados sobre com qual corrente de política criminal tinham mais afinidade, 54% dos respondentes identificaram-se com a “Tolerância Zero” como forma de combater as altas taxas de criminalidade. A corrente garantista, orientada pela idéia de que a persecução penal não pode violar as garantias constitucionais do acusado, teve somente 8% de adeptos.

Jacqueline Sinhoretto (2007), em levantamento de literatura nas ciências sociais brasileiras sobre o Ministério Público, conclui que têm sido enfatizadas, majoritariamente, as mudanças no perfil profissional e no ideário institucional provocadas pela incorporação de novas atribuições na defesa dos direitos transindividuais, em que pese a visão conservadora sobre o papel da sociedade civil, e em contraste com as pesquisas que apontam para uma valorização das práticas exclusivamente retributivas na área penal e a falta de investimento institucional no controle e persecução à violência policial.

Encarregados de decidir os processos criminais, os juízes são operadores centrais do sistema de justiça criminal. Para o desempenho de suas funções, a Constituição Federal estabeleceu a vitaliciedade, a inamovibilidade e a impossibilidade de redução da remuneração, como forma de garantir a sua independência funcional.

Colocados no centro do sistema de justiça, os magistrados têm sido objeto de estudos a respeito do conteúdo e motivação de suas decisões. As pesquisas sobre o comportamento profissional, a mentalidade dos juízes, a origem social dos magistrados, colocaram em evidência a falácia do mito da neutralidade, abrindo um campo de indagações sobre as reais motivações das decisões judiciais. No âmbito penal, as pesquisas realizadas em alguns países (Alemanha, Itália, Brasil) confirmaram que as decisões judiciais são influenciadas por preconceitos dos integrantes da magistratura, que favorecem sistematicamente os membros das classes superiores, que não se enquadram nos estereótipos do “delinquente”, construídos pelo próprio sistema (CASTILHO, 1998).

As investigações empíricas sobre o perfil da magistratura e da atividade judicial serviram para indicar que as decisões judiciais são influenciadas por uma série de variáveis, entre as quais são relevantes a situação e a ideologia política, a formação e a posição na hierarquia social e profissional dos magistrados (VIANNA, 1997). As conclusões apontam para a existência de uma dupla seletividade na atividade judiciária: seletividade na aplicação da lei, com maior probabilidade de punição para os setores sociais desfavorecidos econômica e culturalmente e de favorecimento para as classes superiores, e seletividade na interpretação da lei, com a utilização pelo juiz de seu poder discricionário segundo suas opções políticas e ideológicas (TREVES, 1988, PORTANOVA, 1992).

Em pesquisa realizada sobre a incidência da prisão provisória em casos de furto em cinco regiões brasileiras (Recife, Belém, São Paulo, Distrito Federal e Porto Alegre), Barreto (2007) traz importantes dados para a verificação de como a questão é tratada pelos Tribunais nos locais analisados. Ao analisar os casos em que houve prisão ocasionada por flagrante delito, a autora verifica que, no Brasil, a prática dos juízes é em regra a da manutenção da prisão:

[Este fato] nos leva a concluir que o controle do flagrante realizado pelo Poder Judiciário na maioria das localidades pesquisadas, diferentemente do que dispõem as regras brasileiras, é meramente formal. Ou seja, não há decisão motivada de autoridade judicial determinando a prisão, de forma que a lavratura do auto de prisão em flagrante pela autoridade policial tem sido suficiente para justificar a custódia. (BARRETO, 2007, p.53).

Quanto ao prazo de cumprimento das prisões preventivas, também são verificados excessos. O prazo que deveria ser de, no máximo, 81 dias, é extrapolado em todas as localidades pesquisadas por Barreto:

Observa-se que em Recife, Belém e São Paulo, mais de 35% das prisões provisórias duram mais de 100 dias [...]. No Distrito Federal e em Porto Alegre, o excesso de prazo também ocorre, mas com menor frequência (7,72% e 8,47%, respectivamente). (BARRETO, 2007, p.57).

Com relação ao sistema prisional, o histórico descaso por parte do Estado com relação aos estabelecimentos prisionais, para além de todas as críticas ao encarceramento, impossibilita a satisfação de qualquer finalidade a que a pena manifestamente se destine, e inviabiliza a garantia da segurança na sociedade como um todo. O sistema carcerário brasileiro está longe de ser um meio de contenção da criminalidade, tornando-se, ao contrário, cada vez mais um dos maiores propulsores do aumento da violência. Muito distantes do propósito de reinserir socialmente, as prisões têm contribuído para o aumento das taxas de criminalidade. O encarceramento produz reincidência: depois de sair da prisão, aumentam as chances de voltar para ela (delinqüência secundária). De fato as prisões fabricam delinqüentes e favorecem a solidariedade entre eles.

A condenação de um indivíduo à pena privativa de liberdade vai além da simples transferência deste da vida “extra-muros” para a vida “intra-muros”. Inúmeras são as peculiaridades deste submundo prisional, dentre as quais podemos destacar a superlotação carcerária, a corrupção, a violência institucional, o ambiente completamente insalubre, a ociosidade, entre outros. Diante deste contexto, os primeiros e mais decisivos impactos da condenação criminal e conseqüente recolhimento ao cárcere, para qualquer indivíduo, são os fenômenos da prisionização e dessocialização.

Efetivamente, o fenômeno criminal, e em particular o aumento da criminalidade violenta no Brasil nas últimas décadas, têm sido afetado pelas políticas de encarceramento massivo implementadas a partir da edição da Lei 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos), que impediu a progressão de regime e com isso ampliou sobremaneira a população carcerária desde então². Como lembram Adorno e Salla,

(...) a emergência da criminalidade organizada no Brasil não pode ser descolada das condições e tendências existentes na sociedade contemporânea, em especial a partir dos anos 1970, na esteira das mudanças neo-

2 Sobre o impacto da Lei dos Crimes Hediondos nas taxas de criminalidade e na administração carcerária, vide a pesquisa do ILANUD, disponível em <http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf>.

liberais que inauguram a chamada era da globalização econômica e da diluição dos Estados-Nação. Essas mudanças promoveram em curto espaço de tempo profunda desregulamentação dos mercados, sobretudo financeiros, desencadeando uma seqüência ordenada de processos: alteração das tradicionais fronteiras nacionais; incentivo ao fluxo cada vez mais maleável de capitais; abertura de espaço para atividades ilegais ao tornar a propriedade do capital anônima; circulação monetária livre de constrangimentos institucionais por paraísos fiscais, apta para o financiamento de operações como tráfico de drogas, de pessoas e de órgãos humanos, contrabando de armas, fraudes fiscais e financeiras, pirataria de mercadorias e de serviços, falsificação de medicamentos, difusão de jogos de azar, entre tantas outras modalidades a rápida emergência e a disseminação da criminalidade organizada encontraram condições favoráveis nos padrões, também mundiais, de desenvolvimento urbano. O surgimento acelerado de megacidades, com mais de oito milhões de habitantes e com seus sistemas policêntricos instituindo zonas de segregação social e espacial, tem sido palco do surgimento de novos padrões de pobreza e de novas formas de desigualdades sociais (DAVIS, 2006), em especial desigualdades de direitos, que condenam parcelas expressivas de populações urbanas de baixa renda à vida social imersa no mundo das ilegalidades. (ADORNO e SALLA, 2007, p. 4)

Em que pese a tendência de boa parte dos políticos adotarem o caminho mais fácil, que é a opção pela segregação e o castigo por meio do endurecimento da legislação penal, e de integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público acreditarem no processo penal e na punição como mecanismos eficazes no combate à violência, e não como mecanismos para regular o poder punitivo do Estado e garantir os direitos do cidadão, os pífios resultados alcançados e as conseqüências criminosas do encarceramento em massa apontam para a necessidade de encontrar caminhos diferentes para o equacionamento da questão criminal, que dependem em grande medida da capacidade de diferentes atores sociais construírem cotidianamente alternativas pautadas pelas idéias de transformação, emancipação e inclusão social, assim como por uma revolução democrática das instituições de justiça e segurança.

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. Doutor em Sociologia, professor e pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Criminais e em Ciências Sociais da PUCRS. (rgdeazevedo@uol.com.br)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio e SALLA, Fernando. Criminalidade Organizada nas Prisões e os Ataques do PCC. *Revista Estudos Avançados* 21 (61), 2007.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de e VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. A Prisão Preventiva como Mecanismo de Controle Punitivo: análise das decisões do TJ/RS nos anos de 2005 e 2006. In: *Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs*, 2008.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré/Fapesp, 2002.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Ministério Público Gaúcho: Quem são e o que pensam os Promotores e Procuradores de Justiça sobre os desafios da Política Criminal. Porto Alegre: Ministério Público do RS, 2005 (Separata).
- BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. *Flagrante e Prisão Provisória em casos de furto: da presunção da inocência à antecipação da pena*. São Paulo: IBCCrim, 2007.
- CASTILHO, Ela Wiecko. *O Controle Penal dos Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- CHOUKR, Fauzi Hassan. *Processo Penal de Emergência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- PORTANOVA, Rui. *Motivações Ideológicas das Sentenças*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1992.
- SILVA, Cátia Aida. *Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp, 2001.
- SINHORETTO, Jacqueline. *Ir aonde o povo está – etnografia de uma reforma da justiça*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 2007.
- TREVES, Renato. *La Sociología del Derecho*. Madrid: Ariel Derecho, 1988.
- VIANNA, L.W. et. Al. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em Busca das Penas perdidas – A perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

LIANA DE PAULA E RENATO SÉRGIO DE LIMA

INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo uma rápida discussão sobre o sistema brasileiro de atendimento socioeducativo e tenta refletir as associações deste com processos mais amplos de distribuição de justiça e acesso à cidadania. No pêndulo que caracteriza a atuação pública no campo da segurança, seja nos âmbitos federal, estadual ou municipal e/ou na sua abordagem interpoderes (Executivo - Ministérios Públicos incluídos-, Legislativo e Judiciário), a questão da violência juvenil aqui tratada recoloca a questão sobre a capacidade do Estado brasileiro fazer frente aos desafios de garantir direitos fundamentais e cidadania e, ao mesmo tempo, garantir eficiência democrática às instituições de justiça e prevenção à violência.

Zona de confluência de tensões, ruídos ou silêncios normativos, as políticas de segurança pública e de prevenção à violência no Brasil, em especial aquelas que têm por atenção crianças e adolescentes, enfrentam o desafio da responsabilidade compartilhada entre os diferentes níveis e esferas de Governo e de Poder e, portanto, cumpre-nos debater sobre processos de funcionamento do sistema de justiça juvenil e, sobretudo, discutir rumos e sentidos que este assume ao ser posto em funcionamento. Em termos comparativos, a pergunta que fica é sobre o papel das instituições públicas no enfrentamento da violência juvenil no Brasil e em que medida essas últimas estão coadunadas com princípios e diretrizes internacionais.

BASES LEGAIS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Desde o final da década de 1980, período em que o Brasil assinou diversos documentos internacionais que preconizam a adoção da Doutrina da Proteção Integral¹, a legislação brasileira sofreu profundas alterações na concepção do tratamento a adolescentes envolvidos em atos ilícitos. Até então, vigorava o Código de Menores, promulgado em 1927, com alterações publicadas em 1979, e que tinha como perspectiva a Doutrina da Situação Irregular, segundo a qual crianças e adolescentes em situação irregular (traduzida principalmente pelo abandono material e moral e pelo envolvimento com atos ilícitos) deveriam ser objeto da tutela estatal, muitas vezes exercida por meio da internação em entidades educacionais e correccionais.²

A primeira alteração significativa na legislação consta no artigo 227 da Constituição Federal, promulgada em 1988 em pleno processo de redemocratização no país após mais de 20 anos de ditadura militar. Nesse artigo, crianças e adolescentes ganham o *status*, até então inédito, de sujeitos de direitos, sendo-lhes assegurados o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Entendidos como fundamentais, esses direitos passaram a vigorar para todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros em qualquer situação, inclusive naquela em que o adolescente se envolva com atos ilícitos.

A regulamentação deste artigo veio com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, cuja primeira parte é dedicada à prescrição legal de cada um dos direitos fundamentais. Já na parte específica, são tratadas as situações especiais, ou seja, nas quais crianças e adolescentes estejam em risco pessoal e social ou em que haja o envolvimento de adolescentes com atos ilícitos, doravante tratados como atos infracionais. A situação de risco pessoal e social é definida pela ameaça ou violação aos direitos fundamentais, destacando-se os casos em que a criança ou o adolescente tenha sido vítima

1 Pode-se mencionar, como exemplo, as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça de Menores – também conhecidas como Regras de Beijing (1985), as Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil, também conhecidas como Diretrizes de Riad (1988) e a Convenção dos Direitos da Criança (1989) como documentos internacionais referendados pelo Brasil que influenciaram a redação do art. 227 da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8.069/1990.)

2 Ver, principalmente, Passetti, 1999; Alvarez, 1989.

de abandono, negligência, exploração, crueldade, opressão, violência física, sexual ou psíquica. Verificada a ocorrência desses casos, cabe ao Poder Judiciário aplicar as medidas de proteção³. Aos adolescentes que tenham cometido ato infracional, podem ser aplicadas medidas de proteção e medidas socioeducativas, que têm caráter sancionatório e, por isso, dependem da verificação da prática de ato infracional.

Outra alteração significativa na legislação brasileira, trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em decorrência do *status* de sujeito de direitos assegurado aos adolescentes autores de ato infracional, refere-se à garantia do processo legal. A legitimidade da aplicação da sanção – a medida socioeducativa – passa a depender, portanto, da existência de provas suficientes de autoria e materialidade do ato infracional. Além disso, o Estatuto assegura que nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

A preocupação com os efeitos que a privação de liberdade pode causar a adolescentes, definidos tanto pelo Estatuto quanto pela Doutrina da Proteção Integral como *pessoas em situação peculiar de desenvolvimento*, levou à adoção de mecanismos legais que restringissem a internação em entidades correccionais, implicando novamente uma alteração significativa em relação à legislação anterior, que privilegiava esse tipo de sanção. Para assegurar sua excepcionalidade, o Estatuto restringiu a aplicação da medida socioeducativa de internação aos casos em que o ato infracional tenha sido cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoas ou em que haja reiteração no cometimento de outras infrações graves ou descumprimento de outra medida previamente imposta. Às infrações de menor potencial ofensivo, não envolvendo violência ou grave ameaça, e aos adolescentes que não estiveram envolvidos em outros atos dessa natureza, devem ser aplicadas outras medidas, a saber, a advertência, a obrigação de reparar o dano, a prestação de serviços à comunidade, a liberdade assistida e a semiliberdade.

3 São medidas de proteção: (1) encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; (2) orientação, apoio e acompanhamento temporários; (3) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; (4) inclusão em programa oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; (5) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; (6) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; (7) abrigo em entidade e (8) colocação em família substituta. Ver Art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Aos adolescentes autores de ato infracional pode ser aplicada qualquer uma das medidas de proteção, exceto o abrigo em entidade e a colocação em família substituta.

Das medidas socioeducativas, aquelas que compõem o Sistema de Atendimento Socioeducativo são a prestação de serviço à comunidade, a liberdade assistida, a semiliberdade e a internação. A advertência, que consiste em uma admoestação verbal do juiz, e a obrigação de reparar o dano, aplicável em infrações com conseqüências patrimoniais e na qual o juiz determina a restituição da coisa, a reparação do dano ou a compensação do prejuízo da vítima, não dependem de outras instâncias do poder público além da autoridade judicial para sua execução. Já a execução das demais medidas apresenta maior complexidade, pois elas têm maior duração (até seis meses para prestação de serviços à comunidade; mínima de seis meses para a liberdade assistida e até três anos para semiliberdade e internação) e envolvem a participação de entidades públicas e organizações da sociedade civil.

A prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida compõem as chamadas medidas em meio aberto, uma vez que há menores restrições à liberdade individual e o adolescente mantém-se em sua residência de origem durante o cumprimento da medida. A prestação de serviços à comunidade consiste na realização de atividades gratuitas de interesse geral em entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos congêneres. A execução dessa medida envolve a orientação e o acompanhamento junto às entidades e estabelecimentos, assegurando que as tarefas atribuídas ao adolescente sejam adequadas às suas aptidões e que a jornada semanal dos serviços prestados não ultrapasse oito horas. A liberdade assistida, por sua vez, consiste na designação de um orientador social que deverá promover socialmente o adolescente e sua família, inserindo-os em programas de auxílio e assistência social; supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente e direcioná-lo a cursos de educação profissional e ao mercado de trabalho. Nesse sentido, a liberdade assistida, que pode ser organizada por entidade ou programa de atendimento, requer, para sua execução, a seleção e capacitação do corpo de orientadores, bem como a articulação com outras entidades e programas, a fim de garantir aos adolescentes em cumprimento dessa medida a inserção na rede social de serviços.

A semiliberdade e a internação são consideradas medidas em meio fechado por envolverem maiores restrições à liberdade individual. Na semiliberdade, o adolescente deve residir na entidade de atendimento, podendo realizar atividades externas, principalmente referentes à escolarização e profissionaliza-

ção, sem a necessidade de prévia autorização judicial. A execução dessa medida requer o estabelecimento de local com instalações físicas adequadas em termos de segurança, higiene e salubridade; o recrutamento, a capacitação e a remuneração do corpo funcional que acompanhará os adolescentes e a articulação com outras entidades, assegurando aos adolescentes a inserção em programas de educação profissional e outras atividades. Por fim, na internação, o adolescente permanece quase que integralmente na entidade de atendimento, podendo realizar atividades externas a critério da equipe técnica da entidade, salvo nos casos em que há proibição expressa por parte da autoridade judicial. Como na semiliberdade, a internação demanda, para sua execução, o estabelecimento de local com instalações físicas adequadas e o recrutamento, a capacitação e a remuneração do corpo funcional que acompanhará os adolescentes. Além disso, requer a organização interna da escolarização e profissionalização bem como de atividades culturais, esportivas e de lazer; das visitas e do acesso à assistência religiosa, quando requerida pelos adolescentes.

A inclusão do adolescente no Sistema de Atendimento Socioeducativo se inicia com sua apreensão pela polícia e depende da decisão do Poder Judiciário. Após o registro da ocorrência policial, há a entrevista informal com o promotor de justiça, que questiona o adolescente sobre o ato infracional, tendo como referências documentais o boletim de ocorrência e as informações sobre seus antecedentes. Após a entrevista, o promotor pode conceder remissão ou pedir o arquivamento dos autos, interrompendo o processo.⁴ No entanto, o processo continuará se ele oferecer à autoridade judicial uma representação, propondo a aplicação da medida socioeducativa que considerar adequada. Nesse caso, passa-se à etapa das audiências com o juiz, em que se torna obrigatória a presença do advogado e dos pais ou responsáveis pelo adolescente. Finda essa etapa, o juiz determina a medida a ser aplicada, sendo o adolescente inserido no Sistema quando tiver que cumprir a prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação.

Se a inclusão do adolescente depende de determinação judicial, a gestão do Sistema de Atendimento Socioeducativo é de responsabilidade do Poder Executivo. Nesse sentido, há diferentes formas de organização e gestão desse Sistema nas vinte e sete unidades que compõem a Federação Brasileira.

4 Nesses casos, os autos são considerados conclusos e enviados ao juiz para homologação. Cabe ressaltar que a palavra remissão tem o sentido de perdão ou indulto, implicando a extinção ou a suspensão do processo (Art. 188, Estatuto da Criança e do Adolescente).

Em alguns estados, permanece o modelo administrativo das fundações, implantado inicialmente durante o Regime Militar, nas décadas de 1960 e 1970,⁵ com o intuito de centralizar a gestão das entidades e programas de atendimento em um órgão estadual especializado. Pode-se citar, como exemplos desse modelo, a Fundação da Criança e do Adolescente – FCA, vinculada à Secretaria de Inclusão e Mobilização Social do Governo do Amapá, na Região Norte do país; a Fundação da Criança e do Adolescente – Fundac, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Governo da Bahia, na Região Nordeste; a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente – CASA, vinculada à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Governo de São Paulo, na Região Sudeste; e a Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE, vinculada à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do Governo do Rio Grande do Sul, na Região Sul.

Em outras unidades da Federação, o modelo adotado é a vinculação das entidades e programas à administração direta, por meio das secretarias e subsecretarias de governo criadas para tratar das questões referentes à infância, adolescência e atendimento socioeducativo. Esse é o caso da Secretaria da Criança e da Juventude do Governo do Paraná, na Região Sul; da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, vinculada à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Governo do Distrito Federal, na Região Centro-Oeste; da Secretaria Especializada em Direitos Humanos, vinculada à Secretaria de Defesa Social do Governo do Alagoas, na Região Nordeste; e da Secretaria Extraordinária de Ações Socioeducativas, vinculada à Secretaria da Assistência Social do Governo do Acre, na Região Norte.

Há também estados em que se adotou o departamento como modelo administrativo. Têm-se, como exemplos, o Departamento Geral de Ações Socioeducativas – Degase, do Governo do Rio de Janeiro, na Região Sudeste; e o Departamento de Justiça e Cidadania, vinculado à Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania do Governo de Santa Catarina, na Região Sul.

A fim de organizar esses diversos modelos administrativos em torno de sistemas estaduais de atendimento socioeducativo e ampliar a participação dos governos municipais e da sociedade civil, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda e a Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, vinculada à Presidência da República, publicaram, em 2006, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase. Nesse documento, propõe-se aos estados desenvolverem os programas de atendimento das medidas de

5 Cf, principalmente, Rodrigues, 2001; Alvim e Valadares, 1988.

semiliberdade e internação, transferindo para os municípios a responsabilidade pelos programas de atendimento das medidas em meio aberto. Assim, as diferentes entidades e programas deixariam de ser administradas por um órgão estadual, seja ele da administração direta (secretaria ou subsecretaria) ou indireta (fundação), e passariam a ser coordenados por esse órgão, com a colaboração dos municípios. O Sinase estabelece também a necessidade de elaboração de planos estaduais e municipais de atendimento a serem aprovados pelos respectivos conselhos de direitos, que têm representantes da sociedade civil.

POPULAÇÃO DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

No último censo demográfico, realizado no ano 2000, aproximadamente 14,74% da população brasileira estava na faixa etária entre 12 e 18 anos completos. Como pode ser observado na tabela abaixo, quase metade desses adolescentes e jovens (39,11%) residia na Região Sudeste, a mais populosa do país (com 42,64% da população nacional). A Região Nordeste, segunda mais populosa do país (28,13%), também é a segunda em concentração de indivíduos na faixa etária de 12 a 18 anos completos (31,76%). A Região Sul aparece em terceiro, com 14,78% da população brasileira e 13,61% da população regional na referida faixa etária. As regiões menos populosas do país, Norte e Centro-Oeste, também apresentaram menor concentração de indivíduos na faixa etária supracitada, com 8,71 e 6,81%, respectivamente.

Tabela 01. População total, população de 12 a 18 anos completos, adolescentes inseridos no Sistema de Atendimento Socioeducativo e taxa de inserção no SSE por Região

Regiões	População		População de 12 a 18 anos		Adolescentes no SSE		Taxa de inserção no SSE por 100 mil indivíduos entre 12 e 18 anos
	na	%	na	%	na	%	
Brasil	169.872.856	100,00	25.030.973	100,00	39.038	100,00	155,96
Centro-Oeste	11.638.658	6,85	1.704.141	6,81	3.061	7,84	179,62
Nordeste	47.782.487	28,13	7.950.640	31,76	5.494	14,07	69,10
Norte	12.911.170	7,60	2.178.847	8,71	2.048	5,25	93,99
Sudeste	72.430.193	42,64	9.790.358	39,11	22.022	56,41	224,94
Sul	25.110.348	14,78	3.406.987	13,61	6.413	16,43	188,23

Fontes: Censo Demográfico/IBGE, 2000; SPDCA/SEDH, 2004.

Do total de adolescentes inseridos no Sistema de Atendimento Socioeducativo em 2004, novamente a Região Sudeste apareceu em primeiro, com 56,41% do total de adolescentes nessa situação (tabela 01). Em seguida, há uma inversão de posições entre as Regiões Sul e Nordeste, apresentando a primeira 16,43% e a segunda 14,07% do total de adolescentes inseridos. Essa inversão entre a porcentagem de adolescentes inseridos e a população na faixa etária potencialmente atendida nesse sistema indica a tendência de maior controle dos indivíduos nessa faixa etária na Região Sul, o que pode ser observado também no quadro a seguir.⁶

Na Região Sul, a taxa de inserção de adolescentes no Sistema de Atendimento Socioeducativo é de 188,23 por 100 mil indivíduos na faixa etária de 12 a 18 anos completos, ficando bem acima da taxa nacional de 155,96 por 100 mil. Já as Regiões Norte e Nordeste ficaram abaixo da taxa nacional, com 93,99 e 69,10 adolescentes inseridos no Sistema por 100 mil indivíduos na referida faixa etária.

A tendência de maior controle social sobre essa faixa etária, observada na Região Sul, deve ser destacada também na Região Sudeste, que apresenta taxa de 224,94 adolescentes inseridos no Sistema de Atendimento Socioeducativo por 100 mil indivíduos da referida faixa etária. Cabe lembrar que, não obstante ser essa a região mais populosa do país, mais da metade do total de adolescentes inseridos no Sistema estão nessa região.

Na Região Sudeste, o estado com maior número de adolescentes inseridos no Sistema de Atendimento Socioeducativo é São Paulo, o qual contava, em março de 2008, com 20.181 adolescentes inseridos nas diferentes modalidades de atendimento que compõem o Sistema, como ser observado na tabela a seguir.

6 Embora a legislação brasileira defina o adolescente como sendo o indivíduo na faixa etária entre 12 anos e 17 anos completos, optou-se por comparar os dados dos adolescentes inseridos no Sistema de Atendimento Socioeducativo com a população na faixa etária de 12 a 18 anos completos, considerando-se, assim, os jovens que permanecem algum tempo no Sistema após completarem 18 anos.

Tabela 02. Adolescentes no Sistema de Atendimento Socioeducativo por modalidade de atendimento. São Paulo, março de 2008.

Modalidade de atendimento	Adolescentes no SSE na	%
Total	20.181	100,00
Atendimento Inicial	24	0,12
Internação Provisória	1.075	5,33
Medida de Internação	4.432	21,96
Medida de Semiliberdade	329	1,63
Medida de Liberdade Assistida	12.202	60,46
Medida de Prestação de Serviço à Comunidade	2.119	10,50

Fonte: Fundação CASA/SP.

A maior parte dos adolescentes inseridos no sistema estadual (70,96%) estava cumprindo uma das medidas socioeducativas em meio aberto, principalmente a liberdade assistida (60,46).⁷ Já os adolescentes inseridos no meio fechado (internação e semiliberdade) somaram 22,59% do total atendido no sistema estadual. Embora a proporção de adolescentes no meio fechado seja bastante inferior em relação àqueles no meio aberto, a medida de internação representava sozinha 21,96% do total de adolescentes atendidos no sistema.

Na tabela 03, das infrações cometidas que levaram os adolescentes a cumprirem medida de internação, o roubo qualificado, o furto, o roubo simples e o latrocínio somaram 56,8%, indicando maior preocupação das instituições de controle social em relação às condutas que violam o patrimônio e o direito de propriedade. Embora a medida de internação esteja reservada aos casos de maior gravidade, como dito na primeira parte deste artigo, destaca-se a presença de adolescentes que cometeram furto, ato infracional que, por definição, não envolve violência ou grave ameaça a pessoas.

7 A prestação de serviços à comunidade é a outra medida socioeducativa considerada em meio aberto, uma vez que não envolve a residência, parcial ou integral, em unidade de atendimento.

Tabela 03. Tipo de infração cometida pelos adolescentes em cumprimento de medida de internação. São Paulo, março de 2008.

Tipo de infração (em porcentagem)	
Total	100,0
Roubo qualificado	45,8
Tráfico de drogas	24,1
Homicídio doloso	6,2
Furto	4,8
Latrocínio	2,6
Roubo simples	3,6
Porte de arma	1,1
Sequestro, cárcere privado, ameaça	0,8
Estupro, ato obsceno, atentado violento ao pudor	1,2
Outros	9,8

Fonte: Fundação CASA/SP.

Ainda na tabela 03, observa-se que o tráfico de drogas representa 24,1% das infrações cometidas pelos adolescentes em cumprimento de medida de internação. Essa porcentagem é alta, se comparada às demais infrações, e aponta para outra preocupação das instituições de controle social relativa às condutas ilícitas em decorrência da vinculação com o crime organizado. Os homicídios dolosos, por sua vez, totalizaram 6,2% das infrações cometidas, porcentagem relativamente baixa quando se considera que a internação é a medida mais severa, reservada, a princípio, às infrações mais graves.

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E A SEGURANÇA PÚBLICA

Diante dos resultados observados e considerando ser alta a taxa de inserção de adolescentes no Sistema e, ainda, que as infrações mais “visadas” são relativas a questões de patrimônio, o quanto se pode avançar no debate sobre segurança e juventude no Brasil? Dito de outro modo, aqui cabe refletir sobre os mecanismos de controle social e como são recrutados os seus públicos pre-

ferenciais. Ou seja, no caso dos jovens aqui tratados, percebe-se claramente um viés do Sistema de Atendimento Juvenil que valoriza os indivíduos tidos como “elementos suspeitos” e as ações em que cabe sua intervenção (atentados ao patrimônio individual e o tráfico de drogas são mais visados por essas instituições).

Em termos amplos, notou-se uma preocupação excessiva com a gestão do sistema, numa dimensão primeiramente positiva e sinalizadora da intenção de intervir na realidade social. A questão, porém, é que ao frisar tais aspectos e, em maior ou menor grau, desconsiderar as fricções inerentes ao sistema de justiça como um todo e o pouco envolvimento das polícias civil e militar, em particular, no debate sobre os sentidos da política implementada pode tornar o processo por demais burocrático e, no limite, vazio de significado, por mais que a arquitetura do sistema seja avançada e esteja de acordo com as normativas internacionais.

Significa dizer que na definição das políticas de prevenção à violência juvenil torna-se imperioso, por um lado, aumentar o estoque de conhecimento sobre os diferentes níveis e situações de violência vividos pelos adolescentes brasileiros, num gradiente que parte das cumplicidades com os ilegalismos presentes no cotidiano das metrópoles e pode alcançar a perpetração de atos de violência letal e construção de carreiras na delinquência.

Todavia, por outro lado, todo o esforço empreendido só logrará êxito se a dimensão política da questão for ressaltada, por meio da qual os sentidos do controle social contemporâneo sejam informados pelos requisitos democráticos de controle público do poder e de transparência, num movimento que busca apropriar processos de gestão e busca da eficiência, mas aliada ao ideal de redução de desigualdades e incentivo à construção da cidadania para parcelas crescentes da população brasileira.

Liana de Paula é socióloga e trabalha desde 2006 na Escola para Formação e Capacitação Profissional da Fundação CASA-SP, atuando na formação e no aprimoramento dos profissionais que atuam no Sistema de Atendimento Socioeducativo de São Paulo.

Renato Sérgio de Lima. Doutor em Sociologia pela USP. Coordenador Executivo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Chefe da Divisão de Estudos Socioeconômicos da Fundação Seade, de São Paulo.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase*, 2006.

Brasil. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990, 1990.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Caracterização da população – Censo 2000*. Disponível em www.ibge.com.br.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Marcos César. *A emergência do Código de Menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Departamento de Sociologia – FFLCH/USP, 1989.

ALVIN, M. Rosilene Barbosa; VALLADARES, Licia do Prado. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)*. Rio de Janeiro: n. 26, p. 03-37, 1988.

PAULA, Liana de. Encarceramento de adolescentes: o caso Febem. In. PAULA, Liana de; LIMA, Renato Sérgio de (orgs.). *Segurança pública e violência*. São Paulo: Contexto, p. 31-40, 2006.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In. DEL PRIORE, Mary (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

RODRIGUES, Gutemberg Alexandrino. *Os filhos do mundo: a face oculta da menoridade (1964 – 1979)*. São Paulo: IBCCRIM, 2001.

JOSÉ VICENTE TAVARES DOS SANTOS

O processo de democratização da sociedade brasileira tem ampliado os direitos civis, políticos e sociais de um modo desigual e, muitas vezes paradoxal, sem haver mudanças lineares ou irreversíveis. Tal complexidade é evidente no tema da segurança pública: por um lado, esta questão aparece na agenda política desde a década de 1990, sendo marcante a presença nas últimas três eleições presidenciais de projetos estruturados para a segurança pública apresentados por todos os candidatos. Por outro lado, como pretendemos demonstrar, a repetição de temas e programas nas plataformas políticas de diversos partidos políticos evidencia as dificuldades de a democratização atingir uma dimensão central do Estado Democrático de Direito, o direito à vida.

A questão sociológica subjacente ao debate político é a disputa política sobre modalidades de controle social e de policiamento na tardia modernidade brasileira.

O objetivo deste texto é apresentar as políticas de segurança pública implementadas no Brasil nos últimos quatro períodos presidenciais: no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e no seu segundo mandato (1999-2002); no primeiro Governo de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2005) e no segundo Governo do atual Presidente (2006-2010).

No Século XXI, o qual se pode denominar, provisoriamente, de a Era da Mundialização das Conflitualidades Sociais, o debate sobre o neoliberalismo foi muito marcado por uma ótica economicista, pois não se percebeu que o Estado não pode converter-se em um Estado mínimo nas áreas do sistema de justiça criminal.

Pouco a pouco, por um procedimento múltiplo, derivado de vários agentes sociais e políticos, foi se produzindo uma série de práticas discursivas e não-discursivas que configuraram dispositivos de controle social segundo alguns tipos ideais, embates que configuram uma nova questão social mundial, a questão do controle social das conflitualidades e das violências (PINHEIRO, 2000; GARLAND, 2001; TAVARES-DOS-SANTOS, 2009).

A partir da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, organizada pela ONU, em Viena, em junho de 1993, houve mais de cinquenta reuniões mundiais nas quais foram discutidas as questões da segurança pública, do sistema de justiça criminal e dos padrões de trabalho das organizações policiais (TAVARES-DOS-SANTOS, 2004).

Na sociedade brasileira contemporânea, a questão da violência do Estado começou a ser visualizada durante a Ditadura Militar (1994-1984), assim como a violência contra o Estado. Entretanto, outras questões aparecem na cena política na década de 1980, configurando duas faces: a violência política no campo e a violência urbana (TAVARES-DOS-SANTOS, 1999).

Com o início da Nova República (1985), as forças políticas depararam-se com um desconcerto: tanto os partidos políticos liberais, defensores da liberdade de mercado e da democracia representativa, quanto os partidos de esquerda, os quais consideravam que a democratização redundaria em um país orientado para o caminho do socialismo, ficaram perplexos face à violência difusa, a criminalidade violenta e as organizações criminosas ligadas ao narcotráfico internacional. Por conseguinte, ao chegarmos à Assembleia Nacional Constituinte, não houve uma discussão profunda e tampouco concepções inovadoras sobre a segurança pública, resultando em uma lacuna na Constituição Cidadã, o que viria a marcar, desde então, a sociedade brasileira: a dramaticidade em assegurar o direito à vida nos campos e cidades brasileiras (GRYNSZPAN, 1999; ZALUAR, 2004).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi elaborado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), uma recomendação da Conferência de Viena de 1993, no período de setembro de 1995 a maio de 1996. Mediante um processo bastante participativo, com audiências públicas em várias capitais, com a presença de entes governamentais e representantes da sociedade civil e de Universidades, com a coordenação do Professor Paulo Sérgio Pinheiro e do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, o Plano partia de princípios fundamentais:

“Direitos humanos são os direitos fundamentais de todas as pessoas, sejam elas mulheres, negros, homossexuais, índios, idosos, portadores de

deficiências, populações de fronteiras, estrangeiros e migrantes, refugiados, portadores de HIV, crianças e adolescentes, policiais, presos, despossuídos e os que têm acesso à riqueza. Todos, enquanto pessoas devem ser respeitadas, e sua integridade física protegida e assegurada. Direitos humanos referem-se a um sem-número de campos da atividade humana: o direito de ir e vir sem ser molestado; o direito de ser tratado pelos agentes do Estado com respeito e dignidade, mesmo tendo cometido uma infração; o direito de ser acusado dentro de um processo legal e legítimo, onde as provas sejam conseguidas dentro da boa técnica e do bom direito, sem estar sujeito a torturas ou maus tratos; o direito de exigir o cumprimento da lei e, ainda, de ter acesso a um Judiciário e a um Ministério Público que, ciosos de sua importância para o Estado democrático, não descensem enquanto graves violações de direitos humanos estejam impunes, e seus responsáveis soltos e sem punição, como se estivessem acima das normas legais; o direito de dirigir seu carro dentro da velocidade permitida e com respeito aos sinais de trânsito e às faixas de pedestres, para não matar um ser humano ou lhe causar acidente; o direito de ser, pensar, crer, de manifestar-se ou de amar sem tornar-se alvo de humilhação, discriminação ou perseguição. São aqueles direitos que garantem existência digna a qualquer pessoa”.

Os principais programas de políticas públicas propostos foram: “proteção do direito à vida; proteção do direito à liberdade; proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei; educação e cidadania. bases para uma cultura de direitos humanos; Produção e Distribuição de Informações e Conhecimento; conscientização e Mobilização pelos Direitos Humanos; ações internacionais para proteção e promoção dos direitos humanos; ratificação de Atos Internacionais, implementação e divulgação; apoio a Organizações e Operações de Defesa dos Direitos Humanos; implementação e Monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos”.

Cabe ressaltar duas inovações institucionais: a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 1997, e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1998. Em minucioso texto, ADORNO avaliou que foram realizadas ações no sentido da “proteção do direito à vida e à liberdade”, no “campo da segurança pública” (ADORNO, 1999, p. 144) com realce nos direitos humanos: “Foi no campo dos direitos humanos, onde as ini-

ciativas governamentais ganharam maior notoriedade, inclusive internacional, maior visibilidade por parte da mídia e maior aceitabilidade por parte da classe política” (ADORNO, 1999, p. 141).

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), além da edição do II Programa Nacional de Direitos Humanos (2000), foi promulgado o Plano Nacional de Segurança Pública (2000), o qual partia de “um compromisso para a proteção da sociedade, policiamento e outros aspectos de cidadania: direitos humanos, estratégias de participação, proteção das testemunhas e ajuda para vítimas, para ofensores e para prisioneiros”. Os princípios básicos eram os seguintes:

“O objetivo é o de reprimir e prevenir a criminalidade, reduzir a impunidade e aumentar a tranquilidade e a segurança dos cidadãos brasileiros”. Nesta perspectiva, os seguintes programas foram priorizados: “combate ao narcotráfico e ao crime organizado, desarmamento da sociedade e controle de armas, capacitação profissional e reaparelhamento das polícias, polícia comunitária, eliminação das chacinas e das execuções sumárias e atualização da legislação sobre segurança pública”. No caso das organizações policiais, as prioridades eram: “integração das Polícias: subordinação de polícia militar e civil a um Secretário do Estado; integração de operações pelas Polícias Cíveis e Militares; instalação dos CIOSP - Central de Operações de Segurança Pública Integrada nos Estados; projetos de moradia projetados para policiais; suporte para uma Emenda Constitucional que outorgasse poder de polícia para os guardas municipais”.

Uma novidade importante foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, para serem aplicados em projetos a serem apresentados pelos Estados: “Esses recursos destinam-se prioritariamente ao Programa Segurança do Cidadão, projetos de reaparelhamento e treinamento das polícias estaduais, policiamento ostensivo, implantação de sistema de acompanhamento de polícias e polícia comunitária”.

Em seu conjunto, pode-se referir à conclusão de ADORNO: “... o governo federal avocou a coordenação da política de segurança, formulando uma política nacional com diretrizes claras e definidas, com propósitos de articulação inter e intra-institucional (...). Em especial, buscou conciliar e estabelecer pontos de negociação entre ativistas de direitos humanos, profissionais especializados e representantes de corporações, sobretudo as policiais” (ADORNO, 2003, p. 128-129).

No primeiro governo de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2005) foi implementado o Plano Nacional de Segurança Pública, uma “proposta para políticas de segurança integrada, compromisso social e ações integradas, com o objetivo de reprimir e prevenir o crime, reduzir a impunidade e aumentar a segurança dos cidadãos”. O programa básico foi o SUSP – Sistema Unificado de Segurança Pública, cujos princípios eram:

“interdisciplinaridade, pluralismo organizacional, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência de ações, participação social, profissionalismo, reconhecimento de diferenças regionais e respeito aos direitos humanos”.

Os principais programas foram:

“Criação dos Conselhos de Segurança Pública, na esfera federal, estadual e municipal, composto por entidades ligadas à área e outros setores públicos; criação de uma política científica para centralizar pesquisas de dados e análises da violência e do crime, procurando ajudar as políticas públicas; ações para se aplicar às Crianças o ECA – Estatuto da Criança e de Adolescente, ajudando organizações de sociedade civil e do Judiciário; promoção do respeito à lei e aos Direitos Humanos; institucionalização de programas para vítimas; instituição de agentes de comunidade para segurança e justiça; projetos de renda mínima; erradicação do trabalho infantil; contra a prostituição de crianças e adolescentes; erradicação das formas de trabalho análogas ao trabalho escravo; incentivo para o sistema Judicial usar penas alternativas; reforma da Polícia e do Sistema Judiciário”.

Em termos específicos, “a polícia trabalhará para prevenir, reduzir a criminalidade e a insegurança pública, especialmente de crime violentos; controle de crime organizado e de tráfico de drogas e armas; redução de recrutamento de crianças e adolescentes pelos traficantes eliminar ou poder armado de criminoso sobre comunidades vulneráveis”.

Manteve-se o Fundo Nacional de Segurança Pública, para fomentar projetos a serem encaminhados pelos Estados e Municípios, tendo como ponto básico “políticas de segurança integradas, compromisso social, ações integradas; e “a qualificação, recuperando a auto-estima do policial”.

Foram incluídas políticas sociais de promoção dos direitos humanos, programas para as vítimas da violência, programas sociais de prevenção da violência e do crime. Ao mesmo tempo, desenvolver na população a confiança na polícia, melhorando a investigação policial, o treinamento e a formação.

A preocupação com as novas modalidades de crime, sobretudo a corrupção no aparelho estatal, o crime organizado, o narcotráfico, também são pontos centrais no projeto. Em relação ao sistema prisional, foram previstas cinco penitenciárias de segurança máxima, mas também o incentivo às penas não privativas de liberdade.

Nesse período, houve várias realizações, em diferentes esferas da segurança pública. Primeiro, as iniciativas referentes à modernização da gestão: Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (2004); Gabinetes de Gestão Integrada nos Estados; criação da Força Nacional de Segurança Pública; Sistema Nacional de Inteligência; Modernização das Polícias Civis; novo padrão para distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Segundo, os programas de pesquisa e de ensino policial: Programa de Pesquisas em convênio com a ANPOCS (Associação Nacional de Pesquisa e Pósgraduação em Ciências Sociais); Projeto “Arquitetura do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública” (SENASP – PNUD – FIRJAN); elaboração da Matriz Curricular de Ensino Policial; estabelecimento da Rede Nacional de Ensino à Distância; implementação da RENAESP – Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública, em convênios com Universidades. Terceiro, destaca-se o incentivo às práticas de prevenção: Observatório de práticas de prevenção da violência; e os Consórcios metropolitanos de Prevenção à violência e criminalidade. Quarto. O incentivo ao controle externo das organizações de segurança pública, mediante as Ouvidorias nos Estados (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007).

No Segundo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010), foi editado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o qual “reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Articula programas de segurança pública com políticas sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade e de ordenamento social e segurança pública”. As ações desenvolvidas pelo Pronasci seguirão ainda as “diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime”.

Além dos profissionais do sistema de segurança pública, o Pronasci tem como “público-alvo jovens de 15 a 24 anos que estão à beira da criminalidade ou já em conflito com a lei. O objetivo é a inclusão e acompanhamento do jovem em um percurso social e formativo que lhe permita o resgate da cidadania”. O Pronasci trabalhará com os seguintes objetivos centrais:

- Modernização do sistema de segurança pública e valorização de seus profissionais e reestruturação do sistema prisional; Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado;
- Inclusão do jovem em situação infracional ou criminal nas políticas sociais do governo; ressocialização de jovens com penas restritivas de liberdade e egressos do sistema prisional;
- Recuperação de espaços públicos degradados por meio de medidas de urbanização: a melhoria da infra-estrutura: preservação ambiental, erradicação de palafitas e ampliação de sistema de abastecimento de água;
- Promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e diversidade cultural;
- A execução do Pronasci se dará por meio de mobilizações policiais e comunitárias.

Caberia listar alguns dos principais programas e projetos:

I. POLÍTICAS SOCIAIS DE INCLUSÃO

- Mulheres da Paz: o projeto capacitará mulheres líderes de comunidades em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência aproximar os jovens em situação de risco infracional ou criminal e encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do Pronasci.
- Protejo: Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável, o qual prestará assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas. Terá como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais que visem resgatar sua auto-estima e permitir que eles disseminem uma cultura de paz em suas comunidades.
- Farol: visa promover a cidadania entre os jovens negros em situação de vulnerabilidade social, em conflito com a lei ou egressos do sistema prisional. O principal desafio é recuperá-los, inseri-los na rede de ensino, no mercado de trabalho e fazer com que desenvolvam atividades sócio-educativo-culturais, atuando como multiplicadores desse processo.
- Atividades Culturais: incentivar a disseminação de atividades culturais e transformar os espaços em centros de promoção sociocultural: o Projeto Bibliotecas revitalizará as bibliotecas municipais e construirá novas uni-

dades em locais onde forem necessários; os Pontos de Cultura serão espaços onde os jovens serão incentivados a desenvolver atividades como música, teatro e dança; o Projeto Museus instalará museus comunitários, vistos como ferramentas relevantes para o desenvolvimento da manifestação das identidades, além da formação de percepção crítica e reflexiva da realidade por parte dos moradores.

2. VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL

- **Bolsa Formação:** Os profissionais de segurança pública receberão novos estímulos para estudar e atuar junto às comunidades: destinado à qualificação profissional dos profissionais de segurança pública e justiça criminal, contribuindo em sua valorização e o conseqüente benefício da sociedade brasileira. Para ter direito ao benefício, o policial terá que participar e ser aprovado em cursos de capacitação reconhecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.
- **Formação Policial:** A qualificação das polícias inclui práticas de segurança cidadã. Os cursos (tecnólogo, especialização e mestrado em segurança pública) serão oferecidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), que envolve hoje 66 universidades brasileiras, entre públicas e particulares, com disciplinas que abordam temas como ética, direitos humanos, sociologia e técnica policial. Por outro lado, há os telecentros para educação à distância (Rede de Educação a Distância - EAD). A iniciativa capacitará policiais civis, militares, peritos, bombeiros e agentes penitenciários em temas relacionados à área de segurança pública, como direitos humanos e cidadania, tráfico de pessoas, criminalidade e prevenção, uso moderado da força e combate à lavagem de dinheiro.
- **Moradia:** Policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos de baixa renda terão acesso ao Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, para disponibilizar moradia digna aos profissionais da segurança pública, visando retirá-los das áreas de vulnerabilidade social.

3. MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

- **Campanha Nacional de Desarmamento:** proprietários de armas de fogo serão incentivados a entregá-las à Polícia Federal, mediante o pagamento de indenização.

- **Tecnologias não-letais:** Um dos pilares do conceito de segurança cidadã é o emprego de tecnologias não-letais no combate ao crime, garantindo a integridade física dos cidadãos e do próprio policial.
- **Inteligência:** A unificação dos sistemas de inteligência é considerada fundamental para uma melhor efetividade da polícia brasileira – com ênfase nas ações de identificação, aplicação e produção do conhecimento e contra-inteligência.
- **Investigação de crimes:** proporcionar aos órgãos de segurança pública estaduais condições para que as investigações policiais sejam realizadas com mais rapidez e eficiência investindo em qualificação profissional e modernização das técnicas de perícia. Os peritos serão capacitados em técnicas de necropsia, lesões corporais, toxicologia, coleta de amostras, como impressões digitais, entre outras. Na área forense receberão formação em genética, química, entomologia e fonética.
- **Guardas Municipais:** O fortalecimento das guardas municipais é fundamental para o sucesso do Pronasci. Presentes no dia-a-dia da comunidade, elas terão a missão de difundir o conceito de segurança cidadã para a população com base em práticas preventivas.
- **Policimento comunitário:** policiamento comunitário é um conceito de segurança pública que se baseia na interação constante entre a corporação policial e a população. Os policiais comunitários farão ronda na mesma região e serão capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania – construindo, assim, uma relação de confiança com a população.
- **Atendimento a grupos vulneráveis:** Os profissionais da área de segurança serão formados para tratar de maneira adequada e digna mulheres, homossexuais, afrodescendentes e outras minorias. Também os projetos sobre Tráfico de Pessoas têm como objetivo prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas.
- **Enfrentamento à corrupção:** instalação de Laboratórios contra lavagem de dinheiro, nos quais *softwares* voltados para análise de grandes volumes de informação subsidiarão os agentes públicos na geração de provas materiais ao cruzar informações de várias fontes - como setores de inteligência policial e bancos de dados de órgãos públicos e privados - em tempo recorde.
- **Ouvidorias e Corregedorias de Polícia:** O Pronasci defende Ouvidorias independentes e autônomas como canal de controle social e aprimora-

mento das corporações. Criadas por lei estadual, elas funcionarão como espaço de recebimento, análise e encaminhamento das legítimas demandas da população. Além de aproximar a corporação do cidadão, as Ouvidorias de Polícia contribuirão para a instauração de confiança no trabalho policial e mais efetividade no combate ao crime. As Corregedorias das Polícias Civil e Militar, que atuam como órgãos de controle interno das corporações policiais, têm a função de acolher e investigar atos ilegais e arbitrários cometidos por policiais civis e militares.

- Conselhos Comunitários de Segurança Pública: serão instalados ou aprimorados nas comunidades das regiões metropolitanas do Pronasci os Conselhos Comunitários de Segurança – espaços de discussões sobre as questões referentes à segurança pública.

4. REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL

- A criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário do país atenderá a públicos específicos. Os jovens entre 18 e 24 anos terão unidades prisionais diferenciadas. O objetivo do governo federal é separá-los por faixa etária e natureza do delito e impedir aqueles que cometeram pequenas infrações de se contaminarem pela influência dos líderes do crime organizado. Além disso, as mulheres apenas também terão assistência, como berçário e enfermaria. A reestruturação do sistema prisional envolve ações que visam a qualificação de agentes penitenciários e a formação profissional de presos.
- Formação do Apenado: a alfabetização de seis mil jovens presos que não tiveram a oportunidade de escolarização ou abandonaram a escola precocemente; o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, para terem a oportunidade de cursar o ensino fundamental; com jovens do regime semi-aberto, o Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja); a formação educacional dentro das prisões servirá ainda para a remissão da pena (a cada 18 horas de estudo será um dia a menos na prisão).
- Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania: os presos aprendem a fabricar materiais esportivos, como bolas de futebol e redes de basquete, além de técnicas de serigrafia e impressão de materiais diversos. Os produtos têm como destino as escolas públicas do país. A participação do preso contribuirá para remissão de um dia de pena para cada três dias trabalhados.

- Formação de agentes penitenciários: Implantar um novo tipo de formação para os agentes penitenciários: os agentes serão capacitados em temas como direitos humanos, gestão e planejamento, gerenciamento de crises, armamento, tiro e inteligência penitenciária.

Pode-se concluir essa descrição dos sucessivos planos de segurança pública no Brasil, desde 1996, explicitando a necessidade de colocar na agenda política os modelos de controle social e os modelos de “polícia”. Pode-se resumir esse debate em quatro modelos de controle social e de policiamento:

- Um modelo de polícia comunitária: descentralizada, com trabalho local, desenvolvendo funções de integração social, de mediação e negociação de conflitos interpessoais. Ou seja, a comunidade local discutindo os problemas do policiamento, e as organizações policiais trabalhando com estratégias descentralizadas, focando localmente problemas e soluções, e realizando a mediação e a negociação de conflitos.
- As teorias de “novo gerenciamento público”, com a transposição do conceito de qualidade total desenvolvidos para as empresas, às polícias civis e militares, pelo signo de “polícia total”. Incorporando alguns conceitos da teoria do management, como “satisfação ao cliente”, indicadores de resultados e de produtividade.
- As propostas de uma “polícia dura”, orientada para a manutenção da “lei e da ordem”, não se excluindo a violência policial, o aumento do encarceramento, a aceitação dos estigmas e o uso reducionista da concepção de “tolerância zero”, importada em partes do modelo de New York.
- Outra proposta seria a concepção de “segurança cidadã”, segundo a qual o trabalho policial seria orientado pelos valores da dignidade humana, pelo multiculturalismo e pelo respeito às diferenças. As tecnologias policiais combinariam a repressão qualificada, a investigação dos crimes, o uso comedido da força, a mediação e a negociação dos conflitos e a ampliação do acesso à Justiça. Em suma, mediante a comunicação e a reciprocidade entre os profissionais de segurança pública e a população, buscar-se-ia uma lógica de reciprocidade social que permitisse um equilíbrio entre liberdade e segurança.

Restaria o árduo trabalho de avaliar os resultados específicos de cada um dos planos de segurança pública implementados no Brasil desde 1996, tarefa para outros textos, ainda mais porque nos diversos Estados houve realizações específicas e variadas ao longo do período.

Verifica-se, entretanto, a multiplicação de esforços de diferentes forças políticas, em diferentes níveis federativos, no sentido de garantir o direito à segurança. Mesmo que a sucessão reiterada de programas suscite dúvidas sobre sua eficiência e eficácia, ainda que se verifique uma enorme desigualdade regional, a apresentação de planos de segurança pública expressa um novo compromisso da sociedade e do Estado brasileiro em reduzir a criminalidade e controlar as violências difusas (BARREIRA, 2008; MISSE, 2006). Em outras palavras: “Um Estado democrático, cujo acesso à justiça seja não só um direito, mas também uma realidade para a população, e uma sociedade em paz, são desafios que o Brasil precisa enfrentar...” (LIMA & PAULA, 2006, p. 13).

Configura-se uma discussão política na esfera pública acerca da construção de outros modelos de controle social que efetivem o direito à vida, superando as limitações atuais de um modo de desenvolvimento social que não conseguiu realizar as promessas da modernidade (SOUSA SANTOS, 2006). Por conseguinte, a sociedade brasileira parece querer, ainda que por formas ambivalentes, construir caminhos para uma democracia ampliada na qual se controle e se supere a violência social, reduzindo o sofrimento humano e assegurando um futuro em paz às novas gerações.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. “Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem”. In: *Tempo Social*. São Paulo, Depto. de Sociologia da USP, Vol. 11, nº 2, São Paulo, p. 129-153, outubro de 1999.
- ADORNO, Sérgio. “Lei e ordem no segundo governo FHC”. In: *Tempo Social*. São Paulo, Depto. de Sociologia da USP, Vol.15, nº. 2, São Paulo, p. 103-140, novembro 2003.
- BARREIRA, César. *Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa*. Campinas, Pontes, 2008.
- GARLAND, David. *The Culture of Control*. Oxford, Oxford Univ. Press, 2001.
- GRYNSZPAN, Mário et alii (org.). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- LIMA, Renato S. de & PAULA, Liana de. (Orgs.). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?* São Paulo, Contexto, 2006
- MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Relatório de Atividades da Implantação do Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006*. Brasília, Ministério da Justiça/SENASP, 2007.

- PINHEIRO, Paulo Sérgio et alii. *Democracia, Violência e Injustiça*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. Porto, Afrontamento, 2006.
- TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. *Violências e Conflitualidades*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2009.
- TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. *Violências em Tempo de Globalização* (Organizador). São Paulo, HUCITEC, 1999.
- TAVARES-DOS-SANTOS, José-Vicente. “The World Police Crisis and the Construction of Democratic Policing”. In: *International Review of Sociology*. Oxfordshire, England, Taylor & Francis, vol. 14, nº 1, March 2004, p. 89-106.
- ZALUAR, Alba. *Integração Perversa: pobreza e tráfico de drogas*. RJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2004.

José Vicente Tavares dos Santos. Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Sociólogo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1971), Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1977), Doutor de Estado pela Université de Paris - Nanterre (1987). Diretor da Associação Internacional de Sociologia e do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais. Ex-Presidente da Associação Latino-americana de Sociologia e da Sociedade Brasileira de Sociologia.

Reforma Policial na América Latina: contribuições da Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil

97

RACHEL MAÎTRE E
ANTÔNIO CARLOS CARBALLO BLANCO

INTRODUÇÃO: A NECESSÁRIA REFORMA

Vinte anos depois das transições democráticas formais na América Latina, muitos países da região sofrem hoje de níveis extremamente altos de violência e criminalidade, e da incapacidade das suas agências policiais de lidar com estes fenômenos de uma forma que seja eficiente e respeitosa aos direitos humanos.

Por outro lado, em face desse crescente aumento da violência e da criminalidade na região, acompanhadas ou não da elevação do sentimento de medo ou da sensação de insegurança pública, verifica-se que as reações da população e dos governos nacionais em contraposição ao fenômeno delitivo, não conseguem expressar políticas públicas de segurança objetivas e consistentes, capazes de intervir efetivamente na realidade, criando condições politicamente estruturais e tecnicamente sustentáveis.

Não raro, excelentes experiências progressistas na área de segurança pública, com potencial transformador das relações tradicionais de gestão, nas suas variadas dinâmicas interativas, protagonizadas pela tríade Estado, Polícia e Sociedade, não chegam ao nível de institucionalização.

São saberes e práticas abandonadas ao largo do caminho, por motivação política, quase sempre resultante de múltiplos interesses políticos-partidários

inconfessáveis, sejam de natureza econômica, política ou social, e que trafegam paralelamente aos interesses do próprio Estado através de uma via que, muitas das vezes, transige com a própria ilegalidade. Nesse contexto, o sistema de representação político-social, aliado às práticas do assistencialismo, do clientelismo e do patrimonialismo, constitui uma das formas de expressão dessa realidade.

Temos então de um lado, as demandas e as expectativas sociais cultivadas num ambiente de degeneração do pacto social, que clamam por soluções rápidas, imediatas, em alguns casos até extrapolando o próprio limite da Lei, como por exemplo, o envolvimento de segmentos da sociedade civil no fomento e no financiamento de grupos de extermínio, grupos paramilitares e outras formas de expressão do poder paraestatal.

Do outro lado, os gestores da política pública, ineptos, porque estão imersos numa cultura secular de apropriação do espaço público para a gestão de interesses privados, e porque impelidos, conscientemente ou não, pelo mundo semiótico, tendem a agir de maneira voluntarista, sem a preocupação com o rigor metodológico a que deve ser submetido o planejamento e a execução das políticas públicas. Nesse sentido, *“os governos de turno prometem soluções milagrosas em circunstâncias que exigem respostas de longo alcance, e exercem pressão sobre as forças de segurança para produzir resultados no curto prazo, sem querer assumir o custo político e econômico que implica a implementação das reformas estruturais necessárias para modernizar as organizações policiais da região”*¹.

Não obstante, do cenário acima traçado, compreende-se que a reforma das instituições policiais foi marginalizada na década de 90 pela ênfase colocada na reforma das Forças Armadas e pela necessidade de assegurar certa estabilidade interna no período de consolidação democrática. As exceções decorreram de choques de grande amplitude, como as guerras civis centro-americanas que provocaram re-fundações totais das instituições policiais, baixo a égide das Nações Unidas.

Todavia, uma reforma profunda das instituições policiais da região é hoje urgente, enquanto nova fase da consolidação democrática e como pré-requisito à instauração de um ambiente propício ao desenvolvimento econômico e humano. Com efeito, é sabido que a violência e a criminalidade afetam, principalmente, os segmentos mais pobres e vulneráveis (jovens, minorias étnicas

1 Florencia Fontán-Balestra, advogada, idealizadora e consultora da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil, 2007.

e mulheres) que também são as primeiras vítimas de um sistema de justiça criminal e segurança pública ineficazes.

No entanto, a reflexão sobre as instituições policiais continua fundamentalmente endógena: a formação policial e as políticas de desenvolvimento institucional são conduzidas desde dentro da instituição, por policiais que foram formados pela própria instituição e que não dialogam com agências civis nacionais nem com outras forças policiais. Assim toda política de reforma é necessariamente parcial, fundamentalmente inspirada pela própria instituição a reformar e, portanto, incompleta

Quando uma abertura à cooperação existe, se dá principalmente com o “Primeiro Mundo” (em particular os Estados Unidos, Canadá e Espanha) e com organizações internacionais (Banco Mundial, PNUD, a União Européia, etc.). Isto se deve fundamentalmente a motivos financeiros, a assessoria técnica oriunda destes países ou instituições sendo acompanhada de recursos para a implementação dos programas recomendados. No entanto, é sabido que reformas desenhadas de fora, sem conhecimento das especificidades locais e do ambiente institucional histórico são destinadas a fracassar ou a ser, tão somente, parcialmente integradas.

I. A APOSTA LATINO-AMERICANA

Neste contexto, a Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil foi criada em 2006, para servir de plataforma de intercâmbio entre atores latino-americanos do setor segurança. A primeira hipótese que sustenta a criação da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil é que para problemas latino-americanos devem-se buscar soluções latino-americanas.

No contexto de crescentes ameaças transnacionais, em particular os tráficos de drogas e armas, os países latino-americanos tem desenvolvido alguns mecanismos de cooperação no plano da inteligência (Ameripol) e, mais raramente no plano operacional (por exemplo uma colaboração em volta da Tríplice Fronteira Argentina–Brasil–Paraguai). No entanto, as colaborações são ainda incipientes e, dificilmente dizem respeito à formação policial, aos mecanismos de *accountability* ou aos projetos de reforma das instituições. O intuito da Rede é que estes mecanismos de cooperação (ainda pouco difundidos) possam ser plenamente desenvolvidos, solidificados, normalizados e generalizados.

É claro que as dificuldades enfrentadas pelas polícias de diferentes países e diferentes regiões não são iguais, mas as semelhanças aparecem tamanhas

que possibilitam analogias e adaptações mais fáceis e rápidas do que com qualquer outro país de outra região.

Assim, a Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil propõe multiplicar os estudos comparativos entre países que compartilham uma história recente, apresentam características sociais parecidas e encontram problemas de violência e segurança relativamente similares.

Pretende também promover intercâmbios entre organizações policiais da região e, assim, criar uma dinâmica regional de colaboração que permita não somente a adaptação e implementação em outro local de projetos específicos que deram certo, como também, a emergência de novos modelos, realmente apropriados ao contexto latino-americano.

2. A APOSTA DA TROCA ENTRE SOCIEDADE CIVIL E POLÍCIA

Como mencionamos, a reforma policial ainda é pensada, quase que exclusivamente, a partir de dentro da instituição policial. Considerando-se que um dos maiores problemas enfrentados pelas instituições policiais da região, atualmente, é a sua crise de legitimidade com respeito à sociedade, é evidente que nenhuma reforma endógena e imposta irá resolver este déficit de confiança.

Mas não se trata somente de instaurar mecanismos de consulta das expectativas da sociedade (apesar disso ser de suma importância), senão que é fundamental que as instituições policiais se abram às idéias, opiniões e propostas da sociedade civil organizada especializada. Com efeito, existem na região muitos centros de pesquisa, ONGs e associações dedicadas à defesa dos direitos humanos e ao tema da segurança pública, cuja contribuição poderia ser ouvida, com proveito, no momento de se pensar a reforma das instituições policiais.

Muitas destas organizações nasceram para denunciar os abusos cometidos pela Polícia e as Forças Armadas durante os regimes militares, como também no período de redemocratização. Com a estabilização democrática, algumas mudaram de orientação, especializando-se na defesa de grupos vulneráveis (mulheres, negros, indígenas, gays, etc.), outras continuaram seu trabalho de denúncia da truculência policial e de pressão junto aos governos.

Destas, uma parte - ONGs, universidades e centros de pesquisa - tomaram para si uma posição pró-ativa na área da segurança pública, com pesquisa de alta qualidade, projetos junto às polícias e propostas sobre reforma. É justamente, este perfil de organização que a Rede propõe agregar e articular.

Com efeito, há muitos jovens oficiais de polícia na região que gostariam de ver as coisas feitas de forma diferente, mas carecem de apoio político e institucional para pensar e testar alternativas inovadoras. Muitas vezes desconhecem o trabalho das organizações mencionadas e, por conseguinte, não têm acesso as pesquisas realizadas fora da própria instituição policial.

A proposta da Rede é, então, aproximar estes atores policiais comprometidos com a reforma e organizações civis - promover o diálogo e a colaboração entre eles superando sua histórica desconfiança mútua e integrar a produção científica e o conjunto de conhecimentos oriundos das vivências policiais. Este diálogo crítico e produção conjunta de conhecimento devem provocar o fortalecimento coletivo destes atores, permitindo-os pleitear suas propostas com dupla legitimidade: os policiais fornecem uma legitimidade interna à empreitada enquanto a sociedade civil a isenta da suspeita de corporativismo.

3. A REDE: 3 ANOS DE AÇÃO

A Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil nasce em 2006 desta dupla aposta - construir um espaço latino-americano de troca entre policiais e sociedade civil qualificada - com a missão de criar, difundir e fazer adotar propostas inovadoras para instituições policiais mais eficientes e adaptadas ao regime democrático.

O objetivo superior dessa rede é justamente dar visibilidade a essas iniciativas inovadoras, muitas vezes coroadas de êxitos outras eivadas de fracassos, institucionalizadas ou não, mas que devido a sua originalidade e valor intrínseco reveste-se de significativa relevância social, apesar, em alguns casos, do pouco reconhecimento público. Também é objetivo da Rede, viabilizar a construção de pontes e canais de diálogo entre policiais, gestores públicos, pesquisadores e líderes de organizações da sociedade civil organizada.

O espaço da rede pode ser compreendido através de sua dimensão interativa, *sem o estabelecimento de hierarquias, de modo a valorizar os diversos saberes e práticas, num processo contínuo de construção e entendimento da realidade em uma dinâmica de participação permanente*².

2 Jacqueline de Oliveira Muniz, antropóloga e coordenadora acadêmica da Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil, citada por Carola Mittrany em "América Latina: construção de polícias a várias mãos", Portal Comunidade Segura, 14/11/2007, matéria disponível em: www.comunidadessegura.org/?=pt/node/37211

Hoje, a Rede Latino-Americana conta com a participação de pesquisadores e policiais de 10 (dez) países da América do Sul e América Central (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Peru e Venezuela), que representam 31 (trinta e uma) corporações policiais e 12 (doze) organizações da sociedade civil.

Mais especificamente, a Rede é desenhada para atingir os seguintes objetivos:

1. Construir canais de diálogo e cooperação entre os membros das forças policiais e os membros da sociedade civil e os pesquisadores da área;
2. Legitimar a existência de movimentos de reforma dentro das instituições de segurança pública;
3. Capacitar e empoderar oficiais de polícia que poderão estar em posições-chave de comando daqui a alguns anos e aperfeiçoar a sua participação em discussões sobre reforma da polícia;
4. Desenvolver os mecanismos necessários para que esses atores possam exercer influência nas agendas nacionais e regionais de segurança pública.

Juntando ativistas, acadêmicos e policiais, a Rede se constitui como uma plataforma de intercâmbio e fluxos de idéias e propostas, um espaço interdisciplinar e interinstitucional, que valoriza os indivíduos e dá oportunidade aos seus membros de trocar e debater, sendo livres das amarras corporativistas. Mediante a promoção de atividades de intercâmbio de conhecimento e experiências, através de cursos, fóruns, *chats*, visitas técnicas de estudo, conferências, publicações etc., a Rede tem contribuído para pensar novas políticas e estratégias no campo da segurança pública, principalmente com vistas à difusão e aplicação desses novos conhecimentos, modelos e técnicas.

Em seus três primeiros anos de vida, a Rede teve por principais linhas de ação a criação e a difusão de conhecimento articulado em três eixos: Estado e Polícia, Sociedade e Polícia e Polícia e Polícia. Em torno destas linhas estruturais se organizaram temas de reflexão: Mandato Policial e Uso da Força em Sociedades Democráticas; Universalismo e diversidade na Prestação de Serviços Policiais; Mecanismos de Participação Social; Controles Internos e Externos; Planejamento, Gestão e Avaliação do trabalho policial ; etc. Todos temas onde os membros da Rede acreditam que a participação da sociedade civil é frutífera e necessária para que a reforma se faça no sentido do interesse público.

Um primeiro passo foi dado com a organização em 2006 e 2007 no Rio de Janeiro de duas edições do Curso de Liderança para o Desenvolvimento

Institucional Policial, do qual participaram policiais de nível intermediário e representantes de ONGs e centros de pesquisa de um total de dez países, que se tornaram os primeiros membros da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil. Ao mesmo tempo alunos, professores e moderadores dos debates, os participantes do Curso eram também os autores do material didático usado. Deste modo, a Rede desde sua criação tomou por premissa a legitimidade equivalente dos saberes universitários e policiais. As experiências e práticas dos policiais comprometidos com o respeito aos direitos humanos e a democratização dos seus países, sintetizadas em estudos de caso, confrontadas com artigos científicos de pesquisadores civis, são o que permite o surgimento de propostas inovadoras e concretas para a reforma das organizações policiais.

Símbolo palpável desse importante esforço de integração, de organização e sistematização de conhecimentos pouco visíveis, é o livro “Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-Americanos”, que segundo Soraya El Achkar representa “*um diálogo entre as práticas sociais e as práticas policiais com intenção de discutir as construções teóricas com as práticas em si*”³.

O cruzamento de “saberes e práticas” é também o fio condutor dos intercâmbios virtuais, quando a distância física entre os membros torna imprescindível um espaço na Internet⁴ que vincule permanentemente o nível local e o regional, disponibilize o material produzido pelos membros, e difunda notícias sobre a situação da reforma policial nos países da região. Com suas funções de *chat* e fóruns temáticos, o *site* é um ponto de encontro para os membros, um espaço social, de motivação e empoderamento mútuo e ao mesmo tempo um espaço de criação de conhecimento através do intercâmbio de experiências, de perspectivas, de resgates de trajetórias individuais e de histórias nacionais.

O espaço virtual dá uma liberdade grande aos usuários para se exprimir, trocar de igual a igual, se desfazer das amarras e das hierarquias inibidoras. A síntese dos debates dos *chats*, publicada no *site*, serve de insumo para que nos fóruns haja um debate mais amplo, aberto a todos e, que irá aprofundar o que

3 Soraya El Achkar, , ativista de derechos humanos, membro da ONG venezuelana *Red de Apoyo por la Justicia y la Paz* e socia da Rede, citada por Carola Mittrany em “Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil”, Portal Comunidade Segura, 01/02/2008, materia disponível em: www.comunidadesequera.org/?=pt/node/38102

4 A Rede mantém na Web, um blog permanente onde é possível acessar diversos documentos de interesse para consulta e debate sobre a segurança pública na América Latina: <http://policiaesociedade.comunidadesequera.org>

fora previamente discutido no *chat*, enriquecê-lo de novos pontos de vista, e dar a conhecer o conteúdo híbrido surgido dos cruzamentos de olhares e perspectivas dos atores, fundamentalmente, diferentes, mas que tendem até um mesmo horizonte.

É assim que a Rede constrói aos poucos uma comunidade mista de boa vontade e de responsabilidade moral e política frente à violência epidêmica e ao desrespeito aos direitos dos cidadãos. Com seu programa de visitas de estudo, que leva um policial a conhecer a instituição policial de outro país, sua rotina e seus programas de destaque em termos de formação policial, de prevenção do delito e de controle do desempenho policial, a Rede consegue, finalmente, que seu esforço de desenvolvimento e difusão de experiências cruzadas dê resultados tangíveis: um modelo de centro de atendimento comunitário desenvolvido em Bogotá é adaptado em Belo-Horizonte; técnicas de prevenção da criminalidade juvenil organizada são importadas de El Salvador para Argentina; mecanismos chilenos de participação da comunidade são incorporados pela Polícia Federal Preventiva do México⁵.

Se estas aplicações diretas ainda são escassas e representam feitos isolados, mostram com clareza que o caminho escolhido pela Rede é o certo: as trocas de experiências entre policiais da região, a normalização e intensificação das relações entre policiais e organizações da sociedade civil, o fortalecimento e a ampliação de uma comunidade de especialistas determinados e confiantes, são os passos progressivos, lentos, mas seguros, que permitem mudar o jeito de se fazer segurança no continente.

Rede brasileira de policiais e sociedade civil (RPS – Brasil)

Baseada nos mesmos princípios norteadores e pensada a partir da plataforma conceitual e do próprio ambiente interativo propiciado pela Rede Latino-Americana, a RPS – Brasil foi criada em meados de 2008 e tem como um dos objetivos prioritários a organização e sistematização de conhecimentos e experiências no campo da segurança pública que foram ou que estão sendo produzidas para além do eixo Sul-Sudeste.

Pretende-se com essa iniciativa desenvolver no âmbito nacional maior conectividade e difusão entre os saberes e as práticas inovadoras associadas à

5 Está em curso uma pesquisa de impactos da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil, cujos resultados estarão disponíveis em breve no *site* da Rede. <http://policiaesociedade.comunidadesegura.org>

temática da segurança pública, principalmente àquelas que apresentam um baixo nível de apoio e capilaridade institucional. *O objetivo é transformar o empirismo em conhecimento sistematizado sobre segurança pública.*⁶

Por ocasião da fundação da RPS – Brasil, no mês de setembro de 2008, foi realizado no Rio de Janeiro um *workshop* que reuniu 14 (quatorze) experiências profissionais distintas, provenientes de todas as regiões do Brasil, selecionadas, dentre mais de 490 inscrições oriundas de todo o território nacional⁷

CONCLUSÃO

Assim, indivíduos e organizações da sociedade civil, decididos a juntar suas forças para reformar as instituições policiais da região já conseguiram se tornar uma comunidade ativa de reflexão e ação, aberta a novas opiniões e pontos de vista, sempre respeitando as diferenças, e cada vez mais sólida. Caldo fértil de idéias e de motivação, a Rede é hoje mais que uma plataforma de encontro, já representa uma força maior que a soma de seus integrantes.

Os seus membros, especialmente policiais, encontram nela um respaldo para iniciativas corajosas - e muitas vezes isoladas - de aprimoramento da sua corporação, tanto em termos de conteúdo quanto de confiança de estar seguindo na direção certa.

Esta constatação, feita na Conferência Regional da Rede realizada em Santiago do Chile em Novembro de 2008, é um sinal aberto para intensificar o trabalho de criação e difusão de estudos comparados, aprofundando temáticas já abordadas entre os membros e, aproveitando do enorme acervo de informação e experiências a disposição da Rede para realizar cruzamentos inéditos. É também um incentivo para investir em campos específicos que reclamam a participação da sociedade civil e onde a ação da Rede pode ter seus efeitos multiplicados rapidamente.

6 Haydée Caruso, antropóloga, Coordenadora da Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil de 2006 a 2008, citada por Graciela Bittencourt em “Policiais de todo o Brasil relatam suas experiências”, 17/09/2008, Portal Comunidade Segura, matéria disponível em: www.comunidadesegura.org/?=pt/node/40504

7 A RPS Brasil mantém uma sólida parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, unindo assim, a capilaridade atingida pelo Fórum, que hoje reúne em seus quadros os mais renomados especialistas Brasileiros na área, com a capacidade da Rede de atrair um número crescente de policiais militares, policiais civis, bombeiros militares, peritos criminais e guardas municipais.

A formação dos policiais e a *accountability* policial são domínios-chave neste sentido. Neles pode se estender e solidificar um movimento conjunto, de policiais e sociedade civil, que seja legítimo dentro e fora das corporações, criativo e inovador, capaz de insuflar propostas e iniciativa para uma mudança profunda do cenário de segurança pública na América Latina.

Desejamos que num futuro, não muito distante, a divulgação sistemática dos saberes e das práticas inovadoras, quase sempre invisíveis aos olhos da sociedade, possa de alguma forma inspirar e encorajar os governantes com vistas à formulação de novas políticas, estratégias e modelos de segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARUSO, Haydée, MUNIZ Jacqueline, CARBALLO BLANCO Antônio Carlos (orgs.), *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos*, Rio de Janeiro, Publit, 2007

FONTÁN BALESTRA, Florencia, *Prefácio*. In CARUSO Haydée, MUNIZ, Jacqueline, CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos (orgs.), *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos*, Rio de Janeiro, Publit, 2007, pp.11-13.

DAMMERT, Lucía, BAYLEY, David, (coords.), *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI editores, 2005.

FRÜHLING, Hugo, CANDINA, Azun, (orgs.) *Polícia, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en américa del Sur*, CED, Santiago, 2001.

ZIEGLER, Melissa, NIELD, Rachel (orgs.), *From Peace to Governance: Police reform and the international community*, Washington, Washington Office on Latin America WOLA, 2002

GOHN, Maria da Glória (org.) *Movimentos Sociais no início do Século XXI*. Petrópolis, Vozes, 2003

Rachel Maître. Cientista política e Coordenadora executiva da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil.

Antônio Carlos Carballo Blanco. Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Sociólogo, Sócio fundador e Coordenador pedagógico da Rede Latino-americana de Policiais e Sociedade Civil.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Governança global (n.3, 2008)

Política local e as eleições de 2008 (n.2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã (n.1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n.4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes (n.3, 2007)

Geração futuro (n.2, 2007)

União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n.1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n.4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n.3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n.2, 2006)

China por toda parte (n.1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n.4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)

Reformas na Onu (n. 01, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)

Revolução no Campo (n. 03, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)

Mundo virtual (n. 06, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)

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

Eleições e partidos (n. 01, 2003)

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

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

Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)

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

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)

Bioética (n. 01, 2002)

As caras da juventude (n. 06, 2001)

Segurança e soberania (n. 05, 2001)

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

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

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

A violência do cotidiano (n. 01, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 09, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)

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

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

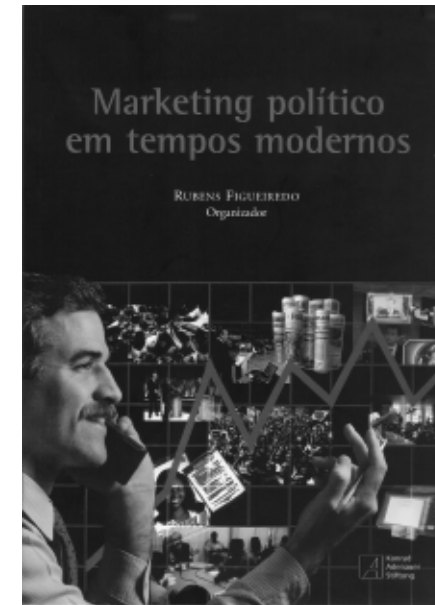
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)

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

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

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

Pobreza e política social (n. 01, 2000)



Marketing político em tempos modernos

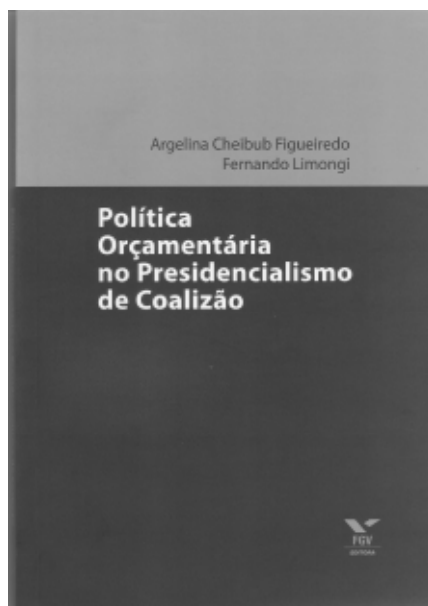
Organizador: Rubens Figueiredo

ISBN: 978-85-7504-124-6

Este livro mostra as diversas facetas de como se faz uma campanha política moderna. Em dez capítulos, escritos por profissionais renomados e respeitados no mercado eleitoral, é possível mapear e entender os principais instrumentos utilizados na área. Trata-se de uma contribuição importante e original ao desenvolvimento do marketing político no país.

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

www.kas.de/brasil

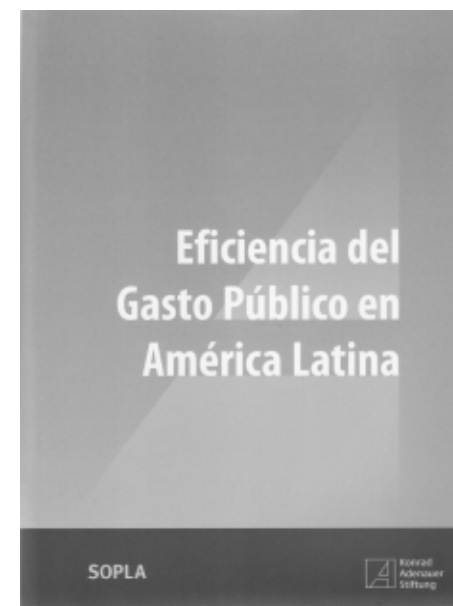


Política orçamentária no presidencialismo de coalizão

Autores: Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi

ISBN: 978-85-225-0646-0

Esta publicação trata da investigação e análise do processo de decisão e elaboração legislativa no Brasil, com ênfase na apreciação e execução do orçamento do governo federal. O livro é um precioso instrumento para avaliar o desempenho das instituições representativas e aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil.



Eficiencia del gasto público en América Latina

Organizadores: Peter Fischer-Bollin e Eduardo Saavedra

ISBN: 978-85-7504-130-7

A obra propicia uma análise acerca da gestão interna do gasto público dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, com ênfase nos incentivos provenientes de governos e entidades públicas para que esse gasto seja feito de forma eficiente. Além disso, há a hipótese de que a base do problema de eficiência em acionar o Estado reside na inexistência de mecanismos adequados de incentivos e controle tanto em nível individual como de organismos públicos. Disponível somente em espanhol.

ESTE LIVRO FOI COMPOSTO POR CACAU MENDES
EM ADOBE GARAMOND C. II/I4 E IMPRESSO PELA
IMPRINTA EXPRESS EM PAPEL PÓLEN SOFT 80 G/M² PARA
A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER NO VERÃO DE 2009