



SEGURANÇA PÚBLICA

Convergência, Interconexão e Interatividade Social

João Antonio da Costa Fernandes | Júlio Cezar Costa

João Antonio da Costa Fernandes
Júlio Cezar Costa

SEGURANÇA PÚBLICA

Convergência, Interconexão e Interatividade Social

Vitória
Edição do Autor
2012

© 2012, João Antonio da Costa Fernandes, Júlio Cezar Costa

REVISÃO

Pedro José Nunes

Linda Kogure

CAPA E EDITORAÇÃO

BIOS

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Grafitusa

TIRAGEM

1.000 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Isabel Louzada Carvalho, ES, Brasil - iclouzada@terra.com.br)

Fernandes, João Antonio da Costa, 1961-
F363s Segurança pública: convergência, interconexão e
interatividade social / João Antonio da Costa Fernandes; Júlio
Cezar Costa. – Vitória : Ed. do Autor, 2012.
218 p.: il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-914465-0-6

1. Segurança pública. 2. Polícia interativa – Espírito Santo
(Estado). 3. Polícia militar – Espírito Santo (Estado). I. Costa, Júlio
Cezar, 1963- . II. Título.

CDU: 356.36

CDD: 363.2

Todos os direitos autorais estão reservados por meio do certificado nº 571.396, de
27/8/2012, emitido pelo Escritório de Direitos Autorais da Biblioteca Nacional (Brasil).
Sua reprodução, no todo ou em parte, constitui violação à Lei no. 9.610/1998.

Agradecimentos

Ao Deus vivo e eterno.

À Marlúcia e à Gianni Andréa, mulheres notáveis pela coragem em suportar e vencer com amor tantas adversidades sempre ao nosso lado.

Ao Júlio César, Luis Otávio e Ester pelo amor filial, e respeito devotado às nossas crenças cidadãs.

Aos nossos pais, irmãos, sobrinhos e demais familiares pela constância do amor.

Aos ilustres dr. José Renato Casagrande, dr. Pedro Valls Feu Rosa, dr. Vitor Buaiz, dr. José Ignácio Ferreira, dr. José Luiz Dantas, dr. Edson Franco Immaginário, dr. Leonardo da Costa Barreto, sr. Ledir da Silva Porto, dr. Luiz Ferraz Moulin, dr. Gedelti Victalino T. Gueiros, dra. Hermínia Maria Silveira Azoury, coronel Renato Duguay Siqueira, tenentes coronéis Jaílson Miranda, Josette Baptista e Marcus A. Konieczna Amaral, capitão Saulo de Souza Libardi, tenentes Marcos L. Jauhar e Alcemar T. Xavier, dra. Clenir Sani Avanza, jornalistas Mauro Sérgio Loureiro, José Caldas e Elimar Cortes, professor Nizio Cesar S. do Bem, srs. Alair Costa de Souza, Marcos Aurélio N. da Silva Telles, Nilson P. Ladeira, Sérgio L. Liuth e Arnaldo O. Penna pela crença que sempre devotaram em nossa probidade e vontade de promover mudanças.

À nossa querida Polícia Militar do Espírito Santo, berço da coragem do povo capixaba.

A todos os nossos companheiros policiais militares, civis, federais e guardas municipais, e de forma

carinhosa ao inimitável capitão Roberto Martins, e a **dois
inominados amigos** que muito sofreram conosco e nos
ajudaram, com fé e respeito.

Ao Brasil democrático!

*A polícia será a última a reconhecer que a
força bruta não é mais o remédio
eficaz dos velhos tempos.*

Jorge da Silva

Lista de quadros

Quadro 1 – Projetos do Pro-pas.....	202
Quadro 2 – Demonstrativo de aplicação de recursos orçamentários....	203
Quadro 3 – Licitações realizadas durante o ano de 2002	203
Quadro 4 – Demonstrativo dos projetos	204
Quadro 5 – Frota e armamento	204
Quadro 6 – Resumo geral dos investimentos no Pro-pas (1999-2003) ...	206

Sumário

Prefácio	11
Prólogo.....	17

PARTE I

Polícia Interativa: Segurança Pública mais eficiente para todos	21
Novo modelo de Segurança Pública.....	23
Processo interativo: conceitos	26
Características do modelo interativo de Segurança Pública.....	29
Valorização da inteligência policial.....	41
O método interativo: modalidades de interação	42
De Maquiavel à Revolução Francesa	51
Estrutura policial no Brasil: de 1530 a 1831	53
Origem das atuais polícias militares	57
Militarização da polícia no século XX.....	60
No Estado getulista	63
Início da democratização	64
Regime de 64 e a utilização do aparelho policial nos estados.....	65
A nova Constituição e a polícia.....	70
Crise e perspectivas de soluções.....	72
Portanto, é preciso mudar	74

PARTE II

Direitos humanos e o papel da polícia em regimes democráticos: princípios universais.....	79
Direitos humanos no Brasil: ausência de cidadania.....	85
Os órgãos de Segurança Pública e os direitos humanos sob a ótica da normatização institucional	93
Código de conduta para os encarregados pela aplicação da lei	95
Sobre o uso de força e armas de fogo	97
Convenção contra a tortura.....	101
Proteção aos direitos humanos no ordenamento jurídico do Brasil.....	103
Exigências democráticas no campo da Segurança Pública	105
Em busca de uma solução para a insegurança pública.....	117

PARTE III

Segurança pública proativa: contextualização da insegurança pública.....	121
Um caso de sucesso no Brasil: “A Gente de Paz” do Pro-pas	124
Prevenção comunitária	129
Ações possíveis de serem desenvolvidas	132
Pensando em um programa de prevenção e interação comunitária.....	134
Policiamento democrático: o paradigma emergente e suas origens	137
Os princípios da polícia moderna.....	138
Forças expandidas e forças comedidas: conceitos	140
As eras da polícia nos Estados Unidos.....	144
As resoluções da ONU sobre a atividade policial no mundo.....	145

Comunitarização no Brasil	147
Comunitarização da polícia brasileira	149
Policiamento democrático: características	151
Modelos de relacionamentos comunitários	152
Conceito de Planta de Policiamento Ostensivo e Eletrônico (PPOE)	153
A lenta substituição do modelo tradicional.....	154
Segurança pública é fundamento do Estado democrático.....	158
Ações na prática.....	160

PARTE IV

Pioneirismo na construção de uma política de Segurança Pública.....	165
O reaparecimento das verbas do Pro-pas: uma verdade quase perdida	165
Contextualizando	167
Da estrutura executiva do Pro-pas	170
Relação da SESP com o Fundo Nacional de Segurança Pública	173
Mudanças estruturais no Pro-pas	174
Pro-pas em detalhes	181
Resumo dos projetos e subprojetos do Pro-pas	183
Projeto de ações impactantes	183
Projeto de reestruturação dos órgãos de Segurança Pública	186
Projeto de construção dos indicadores de Segurança Pública.....	189
Projeto de unificação do ensino e instrução dos órgãos de Segurança Pública – “Academia Única”	190
Projeto de integração das comunicações dos órgãos de defesa social.....	192
Projeto de integração das corregedorias dos órgãos de Segurança Pública	194
Projeto de interfaces sociais e institucionais	195

Resultados obtidos no controle da criminalidade	199
Estatísticas e indicadores de criminalidade	200
Demonstrativo do <i>status</i> dos projetos do Pro-pas em dezembro de 2002	202
Licitações realizadas em 2002	203
Planos de trabalho apresentados ao Ministério da Justiça em 2002	204
Demonstrativo dos recursos investidos em Segurança Pública	205
Referências	207
Glossário	214
Lista de siglas	216
Sobre os autores	217

Prefácio

A presente obra é fruto de estudo científico profundo e da percepção oriunda da vivência funcional de dois brilhantes e dedicados coronéis da briosa Polícia Militar do Estado do Espírito Santo. João Antonio da Costa Fernandes e Júlio Cezar Costa, junto com inúmeros outros atores e abnegados, desejaram, estudaram e planejaram, com fito a viabilizar um projeto moderno e eficiente para a Segurança Pública capixaba.

É cediço que para se manter a paz social, a liberdade e os baixos índices de violência, se faz necessário o planejamento, a valorização institucional, a interação, e o relacionamento próximo e contínuo entre Estado, comunidade e cidadão.

É o que os empenhados autores denominaram de “Polícia Interativa”.

A solução parece muito simples para um problema tão complexo, que é a insegurança pública, a falta de liberdade e o domínio e a influência nas polícias pelos políticos.

Quem não se lembra da dupla conhecida como “Cosme e Damião”, que era nada mais do que dois policiais fazendo o policiamento preventivo a pé pelos bairros?

Da solução mais simples aos investimentos na mais elevada tecnologia, uma coisa é certa, nunca implementamos um plano efetivo e permanente de Segurança Pública em nosso Estado, pois sempre mudaram e improvisaram tudo de acordo com a vaidade e o personalismo do governante de plantão.

Os políticos são em regra imediatistas e midiáticos. Costumam trocar os projetos sérios e de médio e longo prazo por um holofote fácil ou por um discurso doce, mentiroso e inaplicável.

Tivemos oportunidade ímpar de despontarmos com a solução pioneira e genial para a equalização da Segurança Pública no país, a implementação do policiamento interativo, comunitário e social instalado em algumas regiões de nosso Estado, esquecido e abandonado com o passar dos anos e ao sabor das campanhas eleitoreiras, apesar das premiações locais e nacionais e a grande aprovação popular do projeto.

Vivemos a era da política, da retórica e da promessa, do sucesso instantâneo e do desapego à efetividade e à permanência.

Afinal, ainda vivemos o deleite do período posterior ao denominado de ditadura militar e sob a influência da Constituição Cidadã, que trata criminosos como se todos fossem presos políticos ou perseguidos pelo regime.

A cada quatro anos um novo governo, um novo projeto ou o fim do projeto anterior, sem nada a apresentar de novo ou de diferente.

É certo que a Constituição de 1988 garantiu ao cidadão o direito à liberdade, ao patrimônio e à cidadania. Fincou como fundamentos da República a promessa de se construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Por isso, é viável e atemporal o projeto de Polícia Interativa, despontando como solução democrática e efetiva aos pro-

blemas de Segurança Pública, tudo na forma inserta na Carta Magna, cujos princípios norteiam o estado democrático de direito, fazendo prevalecer os direitos humanos, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos.

Os autores nos ensinam que Polícia Interativa enseja compromisso, cooperação mútua e confiança, além do aumento da presença policial (real e virtual) nas ruas.

É com a participação popular e com o funcionamento dos conselhos interativos de Segurança Pública que a sociedade se envolve com a polícia, construindo uma ponte rotineira com os bairros e suas associações, afastando as ameaças, o abuso ou abandono, ou seja, tudo que os nossos governantes não demonstram a menor boa vontade em fazer.

A intensificação da demanda pública por segurança traz um risco e um efeito positivo. O risco é a crescente exploração comercial, vez que a segurança vira produto rentável. A segurança privada, vendida por especialistas no assunto ou por profetas do caos, ocupa hoje grande parte da função da Polícia Interativa. Ademais, também se aliam como beneficiários os fabricantes e representantes dos mais variados produtos e serviços relativos à segurança. O lado bom é que a própria polícia está se preocupando com esta situação e tenta apresentar soluções e projetos para revertermos a inércia e a ausência da Segurança Pública, já que os políticos não cumprem seu papel.

A experiência relatada pelos oficiais autores aborda a busca da qualidade no exercício da função policial, refletindo a ne-

cessidade da evolução do modelo dominado pelo tecnicismo para o modelo comunitário, interativo e democrático.

É certo que há na honrada Polícia Militar uma geração de homens e mulheres preocupados com a Segurança Pública de hoje e de amanhã.

Nos últimos oito anos fomos submetidos a um grande retrocesso no que tange à Segurança Pública em nosso Estado. Tudo caminhou sem qualquer evolução positiva, sem projetos e com índices de criminalidade desanimadores, alarmantes e vergonhosos. Chegamos ao ponto de assistir ao fechamento de inúmeros destacamentos de Polícia Militar instalados nos bairros da Grande Vitória, alguns deles os últimos resquícios da Polícia Interativa e a única esperança do seu retorno com mais entusiasmo e vigor.

Sem a Polícia Interativa, infelizmente, não há interlocução, envolvimento ou planejamento de ações entre os agentes de Segurança Pública e a sociedade civil, cujo canal de comunicação se resume ao número 190.

Ademais, é de se verificar que a polícia perdeu parte do contato com as comunidades, face à implementação de serviços municipais denominados “disque silêncio”, ou dos serviços de remoções de doentes e acidentados, conhecidos como “SAMU” ou 192.

No modelo vigente, cada vez mais o policial vivencia apenas breves contatos com os cidadãos, e estes costumam ocorrer em situações de tensão e adversidade, fato que contribui

para o desenvolvimento do isolamento, distanciamento e de desconfianças entre ambas as partes.

Dessa lógica, a polícia se guia mais pelas estatísticas e pelas denúncias anônimas do que pelos contatos reais e próximos com a sociedade, chegando sempre depois do criminoso e da violência, e com a promessa de novas incursões, de ocupações, de ações preventivas e de retomadas de projetos jamais continuados.

De outra banda, é lógico que somente o policiamento interativo é capaz de afastar estereótipos, preconceitos e ilações, criando com o cidadão um relacionamento integrado e preventivo, face à presença permanente dos agentes, que despertam uma expectativa de segurança e de confiança, afastando as possibilidades de conflitos e de violência.

Não poderia deixar de registrar que os incansáveis autores também estão entre os mentores de uma fase mais avançada e abrangente de Polícia Interativa, conhecida como o Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (Pro-pas), também descartado e aniquilado pelos políticos constituídos, sem nos oferecer nada de melhor em troca.

A presente obra dos oficiais capixabas demonstra claramente que é possível melhorar e até mesmo resolver de uma vez as questões afetas à Segurança Pública, inclusive com a adoção plena de nossas soluções caseiras e admiráveis, sem copiarmos modelos de outros cenários como o de Diadema, Nova Iorque ou de Bogotá.

Por fim, não poderia deixar de citar Cesare Beccaria, que em sua clássica obra *Dos delitos e das penas* nos ensina a antiga lição de que “[...] é melhor prevenir os delitos do que puni-los.”

Vitória, dezembro de 2012.

Leonardo da Costa Barreto

Promotor de Justiça

Membro Fundador da ONG Transparência Capixaba

Prólogo

Mundialmente, a concepção da nova polícia originou-se do trabalho conceitual e pragmático de Sir Robert Peel, por meio da criação em Londres, em setembro de 1829, da polícia metropolitana.

No Brasil, a opção pela manutenção de um modelo policial quase bicentenário, de viés repressor e anticomunitário, baseado no já vencido conceito francês de polícia, está hoje caracterizado constitucionalmente com a existência dos órgãos de Segurança Pública.

Com a evolução tecnológica e societal das nações e, entre nós, o advento do Estado Democrático de Direito, tornou-se repetitiva a necessidade de nos adequarmos aos novos tempos, buscando o aprimoramento do trato da cidadania, sem os defeitos originais de formação de nossos órgãos de Segurança Pública.

Foi Carlos Magno Nazareth Cerqueira, a partir da década de 1980, o grande mentor e oráculo da mudança do paradigma da Segurança Pública neste país, isto a partir do modelo americano de polícia comunitária e de sua busca pela intelectualização do trabalho policial.

Desacreditados ainda hoje por expressiva parte da sociedade civil, os órgãos policiais brasileiros, mesmo que sem a direção de políticas públicas de Segurança Pública que sejam estáveis e perenes, buscam um novo lugar ao sol. Estamos deixando as “ondas” para nos firmar na tendência comunitário-interativa do fazer da Segurança Pública.

Neste livro procuramos fazer um traçado histórico, técnico e conceitual sobre a mais dinâmica e inovadora ferramenta da cidadania para a renovação de seu conjunto estatal provedor de segurança e ordem pública, cuja idealização reconhecidamente nasceu em terras capixabas: a Polícia Interativa, bicampeã brasileira e única em metodologia comunitário-interativa no Brasil até o momento.

A leitura fará despertar sua atenção para a necessária e urgente reconstrução de nosso modelo histórico de Segurança Pública, expandindo-o para a formulação de políticas públicas que permitam o efetivo e continuado controle da criminalidade, não mais como metas de governo, que, se diga, são todos transitórios, mas pelo Estado brasileiro, que ainda parece não ter aplicado à Segurança Pública o mesmo esforço que utilizou para controlar, a níveis aceitáveis, a galopante inflação que quase destruiu a economia brasileira.

Enfim, é uma leitura diferente que poderá despertar sentimentos e novas vocações nos intelectuais que estudam a problemática da insegurança pública, bem como poderá servir de reflexão para governantes, gestores públicos e executivos de polícia que ainda não perceberam que a qualidade de vida da sociedade brasileira depende em muito da proteção e do socorro públicos, advindos da Segurança Pública como direito social inserido em nossa Carta Magna.

Os autores

PARTE I

Polícia Interativa: Segurança Pública¹ mais eficiente para todos

O homem é do tamanho do seu sonho.

Fernando Pessoa

Sonhar com um modelo de sociedade em que a lei e a ordem sejam igualitárias para todos deixou de ser um desejo meramente individual para eclodir e ecoar em todas as camadas da sociedade, ansiosa por uma Segurança Pública eficiente e de qualidade. Concretizar esse sonho é essencial e urgentíssimo. Basta ver os índices de criminalidade que estampam as manchetes dos jornais de todo o Brasil. Portanto, ousar, sem temer o novo, e transgredir as fronteiras da tradição são ações que fazem parte da essência da concepção de um novo modelo de Segurança Pública para o Brasil capaz de seguir os princípios programáticos da Constituição e que atenda ao padrão internacional dos direitos humanos. Sem dúvida, seria uma vitória de toda a sociedade. Mas como alcançá-la?

O modelo que propomos é o da Polícia Interativa, uma evolução do princípio da Polícia Comunitária, já implantada com sucesso no Espírito Santo, inicialmente em Guaçuí, cuja metodologia pas-

¹ Desenvolvido a partir da monografia "Polícia interativa: a democratização e universalização da Segurança Pública", de João Antonio da Costa Fernandes e Júlio Cezar Costa. O estudo foi apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, em 1998, e obteve nota máxima da banca examinadora.

sou a ser exemplo para o Brasil e premiada duas vezes nacionalmente.

É um modelo integrador de gestão da Segurança Pública, totalmente diferenciado, que se sustenta na adaptação dos três princípios citados por Dee Hock em sua obra *Nascimento da era caórdica*: interação entre os membros das comunidades e do sistema de justiça criminal, proximidade e troca não monetária de valor, que explicaremos a seguir, com mais profundidade.

Ainda segundo comenta Hock (2005, p. 20-21):

A inovação básica é sempre uma ameaça ao status quo. Quando ocorre em organizações e em administração, ela ameaça as relações de poder. Ameaça as crenças estabelecidas. Ameaça as maneiras habituais de fazer as coisas que, mesmo que não nos agradem inteiramente, são as únicas que conhecemos.

Mas nada disso existiria sem essa mudança básica de pensamento – abandonar a “antiga perspectiva e o modelo mecanicista de realidade” e adotar princípios de sistemas vivos como base para organizar.

Sabe-se que nenhuma organização policial no mundo conseguiu resultados contra a criminalidade sem voltar-se para uma remodelação de todo o seu fazer cotidiano, envolvendo conceitos filosóficos, estratégicos, táticos, operacionais e técnicos que a nortearam. Contudo, os órgãos de Segurança Pública brasileiros continuam como sempre foram: corporativistas e militarizados ideologicamente. O historiador Eric Hobsbawn em sua célebre obra *A era dos extremos* nos ensina que “[...] o futuro não pode ser apenas uma continuação do passado. O mundo corre risco de implosão ou explosão. Temos que mudar” (HOBSEBAWN, 1991).

Novo modelo de Segurança Pública

O governo tem de fazer a sua parte para ajudar a aliviar nossos piores problemas, mas, sozinho não pode resolvê-los.

Yunus Muhammad

Um dos grandes desafios dos órgãos de Segurança Pública será definir estratégias para a concepção mais eficiente e constante de suas atuações como agências prestadoras de serviços de Segurança Pública. É comum atribuir a tais órgãos a crescente e contínua sensação de insegurança com a qual a sociedade convive no seu dia a dia. Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), comprovou-se a baixa aceitação do modelo policial em vigor.² Outro grave problema pode ser dimensionado pela alta porcentagem, ou seja, 82% de cidadãos, que admite sentir insegurança em relação à Segurança Pública na Grande Vitória, que reflete também o que acontece na maioria das grandes cidades brasileiras.³

Melhorar a imagem de nossas instituições de Segurança Pública é vital, mas não soluciona a complexidade para o controle da violência criminalizada, já que é incontestável o clamor público por mais segurança. O crime, cujas condicionantes são, sobretudo, estruturais, exige soluções que ultrapassam a capacidade dos órgãos de Segurança Pública, principalmente quando esses não pautam suas ações operacionais pela solidariedade e interação com as comunidades.

² Segundo a pesquisa do IPEA, datada de 30 de março de 2011, 75,1% dos entrevistados da região sudeste não confiam ou confiam pouco na polícia.

³ Em torno de 82% dos entrevistados pela Pesquisa de Vitimização da Grande Vitória admitem sentir insegurança em relação à Segurança Pública, dos quais somente 36% confirmaram terem sido vítimas da violência. A pesquisa trabalhou com uma mostra de 5 mil domicílios da Grande Vitória e foi realizada pelo Núcleo de Estudos de Pesquisas Indiciárias (NEI) da Ufes, em convênio com a Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), em 2007 e 2008.

É necessário que as comunidades queiram e disponham de proteção contra a eclosão do delito, sem prejudicar as ações policiais voltadas ao controle da criminalidade. Aqui está a gênese do modelo de Polícia Interativa. Entrosada com os distintos segmentos da sociedade em que atua, a polícia deixa de ser a polícia do aconteceu, direcionando suas ações para se transformar na polícia do pode acontecer. Ou seja, faz da proação o principal instrumento de controle da criminalidade.

A interação dos órgãos de Segurança Pública com as comunidades permite à sociedade conscientizar-se de que a criminalidade não é um problema a ser resolvido somente pelo Estado, mas também com a ativa participação de cada cidadão e, principalmente, pelas políticas públicas de Segurança Pública, idealizadas em parceria – mas sustentadas exclusivamente por verbas públicas orçamentárias suficientes –, visando não causar dependências particularistas e que possam gerar o desvirtuamento das atividades de Segurança Pública.

Ocorre que o velho e secular modelo de Segurança Pública brasileiro, com pequena ou quase nenhuma participação comunitária, está ultrapassado e não reflete os anseios da população. Conhecer as características da função estatal de garantir a paz social e a ordem pública, bem como o ambiente externo de sua atuação pelos órgãos do sistema de justiça criminal, constitui a primeira condição para a realização do processo de interatividade.

A Polícia Interativa, como uma nova maneira de pensar a proteção e o socorro públicos, baseia-se na crença de que os problemas sociais, condicionantes da criminalidade, terão, cada vez mais, soluções efetivas, à medida que existir participação ativa das comunidades na sua identificação, análise, proposta e implementação de ações conjuntas para a busca de soluções.

As políticas públicas de Segurança Pública, por meio de planos, programas e ações – inclusive as policiais – devem ser concebidas tendo como alvo principal a população ordeira e não somente os agentes à margem da lei. Significa, portanto, priorizar uma atuação proativa da Segurança Pública e não somente de seu emprego repressivo, sempre com uso de policiais estereotipados e grupos especiais de “combate ao crime”, criando a ficção de policiais “*rambonizados*”. Tanto quanto possível, deve-se buscar a fixação e a presença permanente do policial em uma determinada comunidade, dando-se preferência pelo emprego de ações preventivas, mais próximas e em contato mais estreito com as pessoas, tornando a ação pública do trabalho dos órgãos de Segurança Pública mais visível e de mais fácil acesso aos cidadãos.

A percepção e a implantação das necessárias mudanças para uma nova modelagem das organizações envolvidas na Segurança Pública esbarram em alguns obstáculos:

- Distanciamento e desentrosamento entre as organizações integrantes do sistema de justiça criminal, o que dificulta ainda mais o acesso da população socialmente menos favorecida à prestação dos serviços de Segurança Pública e Justiça.
- Hábitos e costumes seculares enraizados nas instituições que integram o sistema de justiça criminal que persistem em confundir pobreza com marginalidade, com um olhar quase sempre discriminador e sectário.
- Baixa profissionalização e instrumentalização tecnológica dos órgãos e dos profissionais de Segurança Pública, incluindo o *status* social e jurídico.
- Insuficiente financiamento estatal dos órgãos de Segurança Pública, o que gera, em alguns casos, busca de recursos junto às diversas comunidades, visto a precariedade do orça-

mento público. Resultado: crescente privatização e milicialização dos serviços de Segurança Pública.

- Receio das comunidades em serem participantes ativas no processo das ações de segurança locais, temendo o abandono pelo Estado e a conseqüente retaliação dos agentes marginais.
- Falta de maturidade participativa dos mais distintos segmentos comunitários.

Processo interativo: conceitos

Sistemas de segurança superados que não conseguem gerar um contexto de paz e bem-estar.

Dee Hock

A compreensão de alguns conceitos elementares⁴ na área de Segurança Pública e da interação participativa é fundamental para se ter nitidez de uma nova interface entre a sociedade civil organizada e os órgãos encarregados da prestação dos serviços de Segurança Pública em nosso país, como, por exemplo:

Segurança pública – É a garantia protetiva que o Estado (União, unidades federativas e municípios) proporciona à sociedade para assegurar a ordem pública contra violações de toda espécie, que não contenham conotação ideológica, abrangendo uma tríplice proteção, segundo o que define o conceito constitucional, qual seja, a proteção das incolumidades da pessoa, do patrimônio e da ordem pública.

⁴ Adaptado a partir dos conceitos do *Manual de Instrução Modular da Polícia Militar do Espírito Santo*, edição de 1995, p. 214-217.

Ordem pública – Conjunto de regras formais, coativas, que constam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais em todos os níveis para estabelecer um clima de convivência harmoniosa e pacífica. Constitui, assim, uma situação ou condição que conduz ao bem comum. Segundo Jean Jacques Gleisal, citado por Jorge da Silva, na obra *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*, a ordem pública constitui-se dos seguintes elementos: segurança, salubridade e tranquilidade.

Preservação da ordem pública – É o exercício dinâmico do poder de polícia⁵ no campo da Segurança Pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando prevenir e/ou coibir delitos que alterem a ordem pública.

Policciamento ostensivo – Atividade de preservação da ordem pública, baseada no que prescreve o Decreto Lei 667 de 02 de julho de 1969, em seu artigo 3º, letra “a”, ainda executada com exclusividade pelas polícias militares, observadas as características, princípios e variáveis próprias, que visem à tranquilidade pública.

Tranquilidade pública – Estágio em que a sociedade se encontra num clima de convivência harmoniosa e pacífica. Situação de bem-estar social.

Defesa pública – Conjunto de medidas adotadas para superar antagonismos ou pressões, sem conotações ideológicas, de forma que evite, impeça ou elimine a prática de atos que perturbem a ordem pública.

⁵ Poder de polícia é a prerrogativa que os cidadãos concedem ao Estado (no caso dos estados democráticos, como o Brasil) de restringir o uso e o gozo de liberdades individuais em benefício do bem comum, sem, no entanto, desrespeitar os direitos expressos nas leis (como o da inviolabilidade do domicílio). Está previsto no artigo 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com redação dada pelo Ato Complementar nº 31 de 28 de dezembro de 1966).

Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux, em *Policciamento comunitário: como começar?*, alertam que não há como definir policiamento comunitário sem incluir o termo “comunidade” em seu contexto. Para os autores (1994) “[...] comunidade pode significar coisas muito diferentes para pessoas diferentes.”

Portanto, o conceito de comunidade é vital em relação à prevenção, ao controle do crime, da desordem e do medo do crime. Em termos individuais o controle social é mais eficaz. Os autores explicam as diferenças entre comunidade geográfica e a comunidade de interesse: eram “[...] conceitos que facilmente se confundiam no passado, quando ambas as comunidades se misturavam para abranger a mesma população” (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994).

Mais adiante, tais autores afirmam:

Este fato é extremamente relevante para o uso de “comunidade” no policiamento comunitário porque o crime, a desordem e o medo do crime podem criar uma comunidade de interesse dentro de uma comunidade geográfica. Assim, o uso da palavra “comunidade” em policiamento pode referir-se muitas vezes a entidades superpostas. É a comunidade de interesse gerada pelo crime, o que permite aos policiais uma entrada na comunidade geográfica. Após esta entrada, o policial e os residentes podem desenvolver estruturas e táticas elaboradas para melhorar a qualidade de vida, permitindo que seja criado e floresça um renovado espírito comunitário.

Características do modelo interativo de Segurança Pública⁶

[...] porque não existe polícia suficiente para patrulhar todas as aberturas nas sociedades abertas.

Thomas Friedman

O processo de interatividade entre os órgãos de Segurança Pública e as comunidades ocorre com algumas características. A comunitarização é fundamental, já que o objetivo do processo de interatividade entre o Estado, por meio dos órgãos de Segurança Pública, e as comunidades é efetivar a alteração dos hábitos de ambas as partes, gerando as condições ideais para uma atuação conjunta e permanente no ambiente social, o que resulta no exercício múltiplo do controle da criminalidade.

Para estabelecer uma sequência lógica como organizadora do processo de interação comunitária, é necessária a adoção dos parâmetros norteadores:

- **Municipalização da organização da Segurança Pública** - Com o advento da Constituição de 1988, a Segurança Pública no Brasil passa também a ser uma responsabilidade, mesmo que adjetiva, dos municípios. Sendo agora um ente federativo, o município não poderia deixar de estar incluso na discussão da problemática da insegurança que se avolumou nas décadas de 1980/90. Permitir a participação de todos nesse debate foi uma grande façanha dos constituintes, visto que antes as constituições brasileiras minimamente trataram so-

⁶ Adaptado a partir dos parâmetros para a sistematização do modelo de Polícia Interativa apresentados pela Polícia Militar do Espírito Santo durante o I Encontro Estadual de Lideranças de Polícia Interativa, realizado no Salão do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça, em 18 de outubro de 1998, em Vitória – ES, sob a coordenação do hoje coronel RR Ênio Chaves dos Reis.

bre Segurança Pública, ocasionando o distanciamento das comunidades de tão importante tema público, indispensável para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. O policiamento tem que voltar às suas origens e ser administrado pelo município. Esta é uma tendência inexorável no Brasil das décadas futuras.

- **Gestão participativa e prestação de contas** (*accountability* policial) - A Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, estabelece como regra para os países associados que os órgãos policiais devem corresponder, ser responsáveis e representativos da comunidade, com prestação de contas de forma organizada, sistemática e pública. A Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 5 de outubro de 1989, estabelece de modo ousado em seu artigo 124, parágrafo único que se assegura “[...] o caráter democrático da formulação da política e no controle das ações de Segurança Pública do Estado, com a participação da sociedade civil”.

O estabelecimento de um organismo da sociedade para, em parceria com o Estado, formular políticas públicas de Segurança Pública é imprescindível para o êxito do processo de comunitarização.

Os Conselhos Interativos de Segurança Pública, surgidos a partir de Guaçuí (ES), são organizações não governamentais, com personalidade jurídica própria, formados e administrados pela sociedade civil organizada. Os conselhos recebem as demandas populares de Segurança Pública e funcionam como instrumentos de gestão democrática e participativa. Outra inovação é que atuam no fórum de supervisão e controle civil (*civilian oversight*) dos órgãos de Segurança Pública envolvidos no processamento da interação.

A formação, registro e demais procedimentos legais para o funcionamento dos Conselhos Interativos seguem minimamente a sequência sugerida:

- Reuniões interativas. Objetivo: congregar pessoas dispostas a participar do processo de interatividade entre a comunidade e os órgãos do Sistema de Justiça Criminal;
 - Registro de atas, eleição da diretoria executiva, aprovação do estatuto e regimento da associação em formação;
 - Registro em cartório e no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, e
 - Declaração da ONG,⁷ como de utilidade pública nas esferas municipal, estadual e federal, se for o caso.
- **Interação** – Conjunto de procedimentos adotados simultaneamente pelos órgãos do Sistema de Justiça Criminal e pela sociedade civil organizada, por meio dos Conselhos Interativos de Segurança Pública. Objetivo: consecução do processo de comunitarização. A ação de reciprocidade entre os órgãos estatais e a comunidade implicará compromissos mútuos para a implantação de um novo modelo de gestão com efetiva parceria com a sociedade, almejando a resolução proativa dos problemas que afetam a ordem pública no cotidiano.
- **Fixação do efetivo** – A experiência originária da cidade de Guaçuí – ES, por meio das chamadas células interativas com a atuação de equipes de policiamento, comprova que para se efetivar a comunitarização da Segurança Pública é necessária a aplicação do exercício das atividades de socorro, proteção e assistência públicas com profissionais dos órgãos de Segu-

⁷ Conselho Interativo de Segurança Pública, implantado em Guaçuí-ES era uma organização não governamental.

rança Pública ambientados na circunscrição social em que se desenvolve a parceria.

As partes devem se conhecer, porque somente por meio de contatos pessoais de seus integrantes é que se obtém êxito no controle da criminalidade, já que policial é, sobretudo, conhecer, investigar e obter informações.

O distanciamento do policial das pessoas do seu território de ação despersonaliza o trabalho dos órgãos de Segurança Pública, tornando anônima a sua atuação na sociedade, além de gerar o desconhecimento das condicionantes primárias da criminalidade. A fixação de equipes de policiais, por meio dos Serviços de Atendimento ao Cidadão, e sua permanente interação com os atores sociais contribuem para o sucesso do trabalho realizado e evidenciam as características da proximidade e da interatividade.

- **Cidadanização** – A polícia brasileira, por seu “DNA histórico”,⁸ só recentemente tem despertado para a necessidade de inverter a mão de direção de sua atuação secular, deixando de agir somente como instituição garantidora do Estado para valorizar a segurança das pessoas, principalmente da grande massa popular, com a universalização de suas ações de prevenção e de controle da criminalidade.

Na concretização desse novo jeito de agir, chamamos a atenção para a necessidade de algumas ações afirmativas:

- a) **Politização:** Os órgãos de Segurança Pública não são autóctones como se ideologizou por muitos anos no Brasil. A interface com a sociedade civil organizada e o estabelecimento do Estado Democrático de Direito motivam um

⁸ Expressão utilizada para justificar a falta de comprometimento com as causas sociais por parte do Estado, em virtude de seu histórico processo de formação. Aqui, os autores inovam revelando três “genes” policiais deformadores no processo de interação: sectarismo, patrimonialismo e ação guerreira dos órgãos de Segurança Pública no Brasil.

novo perfil para o policial, agora não mais um guerreiro, mas sim um ativista social, intermediador de conflitos e pacificador das comunidades.

- b) Supervisão civil da polícia (*civilian oversight*):** depois da Segunda Guerra Mundial, os países democráticos buscam alternativas estratégicas e operacionais para melhorar os serviços prestados por seus órgãos de Segurança Pública, desenvolvendo o conceito de que a sociedade civil organizada deve atuar no controle e na supervisão das ações da polícia para inibir os excessos e melhorar sua eficiência operacional, isto sem prejuízo das ações de controle externo pelo Ministério Público, moldadas na Constituição brasileira de 1988.
- c) Defesa dos direitos humanos:** o respeito à vida e à dignidade do ser humano são premissas indispensáveis para o modelo de Segurança Pública que se quer implementar. No Brasil, o desrespeito à integridade física das pessoas não é culpa somente da polícia. A fronteira se amplia para todo o Sistema de Justiça Criminal – de raízes históricas tão profundas que refletem na consciência dos que atuam no sistema de poder e os faz transcender a discriminação contra os mais humildes, social e financeiramente – quando se deseja cuidar da ordem pública de modo seletivo, repressivo e autoritário, como nos ensina o eminente doutor, o coronel da reserva da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Jorge da Silva, em seu livro *Violência e racismo no Rio de Janeiro*: “[...] cadeia no Brasil é só pra pobre, preto e prostituta, o que tem sido confirmado pelos diferentes censos carcerários”.

Mesmo em um Estado laico, mas com uma sociedade cristianizada como é a brasileira, não se pode deixar de forma dogmática de se ater ao que se encontra milenarmente na

Bíblia com referência à questão dos direitos humanos. Em defesa da integridade física e moral de homens e mulheres que viviam à época de seu ministério, o profeta João Batista,⁹ ao ser indagado por soldados, legamos uma interessante passagem: “E uns soldados o interrogaram também dizendo: e nós que faremos? E ele lhes disse: a ninguém trateis mal nem defraudeis, e contentai com o vosso soldo”.

A garantia e defesa dos direitos humanos pelo Estado começa por meio dos órgãos de Segurança Pública, visto a distribuição capilarizada desses em todo o território pátrio, como agências encarregadas da aplicação da lei.

d) Formação acadêmica/profissionalização: no exercício de múltiplas funções, algumas estranhas às suas atribuições, os órgãos de Segurança Pública chegam ao terceiro milênio ainda desqualificados para a execução de seus principais mandatos: cumprimento da lei e preservação da ordem pública, isto porque a formação patrocinada pelo próprio Estado, com poucas exceções, não tem permitido a profissionalização dos servidores policiais com embasamento técnico-científico.

Interpretando a realidade da estruturação dos órgãos de Segurança Pública com base em métodos e formas inadequados à democracia, adiante poderemos ler um recorte interessante deste problema, a partir da indução a nós trazida pelo conhecimento do efeito do condicionamento clássico pavloviano, ou seja, da “Teoria Reflexológica” sobre a formação policial militar. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, coronel da PMERJ e dela comandante geral por duas vezes, sendo indubitavelmente um dos grandes reformadores da polícia brasileira, assim se expressou em

⁹ Bíblia. Evangelho de São Lucas, cap 3:14.

sua obra *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*, publicada em 1998, pela Freitas Bastos Editora sob o patrocínio da Fundação Ford e em parceria com o Instituto Carioca de Criminologia:

Porque a gente tem aquele treinamento do robô, do homem automatizado, muitas vezes o homem faz aquilo, mas não está aceitando, faz porque é obrigado a fazer (CERQUEIRA, 1999).

Nesse sentido também leciona Jorge da Silva, em cuja obra *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*, pode-se constatar a cristalização de gestos, atitudes e jargões que emolduram a formação policial:

O fato é que a formação do policial entre nós tem sido tradicionalmente centrada na ideia de “treinamento”, buscando-se a padronização de procedimentos, na base de repetições mecânicas, referidas a códigos e manuais em que os procedimentos estejam listados tintim por tintim (SILVA, 2003, p. 439).

Há um brocardo que afirma que o homem é produto do meio em que vive. No dizer do sociólogo Nelson Dacio Tomazi (1993), todo homem possui conhecimentos práticos de como agir, como participar de instituições e de grupos, adquiridos na sociedade.

É justamente a educação um dos exemplos preferidos de David Émile Durkheim para mostrar o que é um fato social. O indivíduo, segundo ele, não nasce sabendo previamente as normas de conduta necessárias para a vida em sociedade. As gerações adultas transmitem às crianças e aos adolescentes o que aprenderam ao longo de sua vida em sociedade.

Fixada essa premissa, é notório que durante os cursos de formação, especificamente nas polícias militares, mas com irradiação para os demais órgãos de Segurança Pública,

o homem passa a fazer uso de jargões e comportamentos militarizantes que podem afastá-lo, na vida prática nas comunidades, de um diálogo mais próximo com os cidadãos, visto a tentativa insistente da personificação do policial como um ser acima de qualquer intempérie.

Na formação acadêmica militar, citando Carlos Magno Nazareth Cerqueira, fixa-se quase que a robotização do militar pelo condicionamento clássico tão bem explicado pelo russo Ivan Pavlov, o descobridor dos reflexos condicionados, elaborando uma teoria neurológica do comportamento, segundo podemos encontrar descrito na obra de Virgílio Luiz Donnici, *Polícia, guardiã da sociedade ou parceira do crime?*

São comuns, desde o período formativo e no cotidiano, e não há quem possa no seio da tropa negar, o uso de jargões e “cânticos”, entre outros como:

Anda logo seu merda.

Aluno só tem dois direitos: o primeiro é não ter direito e o segundo é não reclamar do direito que não tem.

Você é superior ao tempo e inferior a merda.

Só é bom porque é ruim. Seria melhor se fosse pior.

Superior nunca erra, no máximo se engana, e, assim mesmo, a culpa é sempre do subordinado.

Você é a terceira pessoa depois do ninguém, o verdadeiro substrato do pó da merda.

Vou matar muito bandido. Vou matar muito ladrão, essa é a nossa missão.

Assim, para ilustrar o ambiente da formação policial militar ainda hoje em prática, apresentamos duas imagens

produzidas pelo hoje capitão Rubens Hammer, em 1997, então aluno-oficial do 3º ano do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Espírito Santo, quando o então cadete demonstra a sua percepção sobre a formação que ora lhe era ministrada, senão vejamos:



Não se quer dizer com isso que só se aprendem coisas ruins na academia, de forma alguma, mas inevitavelmente alunos passam por situações dessa espécie para modelar o seu físico e mente numa total falta de sintonia com o ambiente social de uma sociedade pluralista e democrática na qual a polícia deve ter papel apaziguador de guardião da cidadania e de defensora dos direitos humanos.

Mesmo com investidura civil, alguns dos órgãos de Segurança Pública do Brasil adotam a ideologia militar de emprego do uso da força, bem como a metodologia do treinamento pavloviano para a atuação tática em suas ações. Assim, é bastante comum encontrarmos policiais civis uniformizados com vestimentas pretas e viaturas caracterizadas, de posse de armamento pesado, realizando *blitzen* que nada lembram a atribuição constitucional de investigação criminal que é lhes é conferida. Se na Polícia Militar impera o militarismo em gênero, número e grau, na Polícia Civil formam-se verdadeiras castas por meio da advocadização da carreira de delegado de polícia, que, em verdade, não necessariamente deveria ser embasada tão fortemente em matérias positivistas, mas, sim, na abertura do leque para as ciências sociais como um todo, visto que ser policial nos dias hodiernos é atuar como um mediador de conflitos e não como um mero aplicador de códigos e regras, muitas das vezes desapropriadas pela desatualização dos contextos sociais em que foram editadas.

- e) **Ênfase proativa:** a prevenção em suas diversas faces constitui-se na melhor forma de prestação dos serviços de Segurança Pública. Relacionando-se com todos os atores sociais e estatais de modo sistêmico e organizado, os órgãos de Segurança Pública atuam antecedendo o crime. Prevenir é muito mais do que simplesmente policiar.

As ações radiais dos órgãos de Segurança Pública, ou seja, do centro para as periferias, não são mais suficientes para o eficiente controle da criminalidade, porque servem apenas como meros paliativos. Mais: por falta de continuidade, não atuam na base do fato criminal. O exemplo é que mesmo com as ultrapassadas e constantes *blitzen*,¹⁰ a violência criminalizada continua se ampliando e se tornando difusa nas cidades e nas áreas rurais.

Para se alcançar a ênfase proativa, enumeramos as ferramentas utilizadas no método interativo de polícia, idealizado a partir de Guaçuí – ES, e em aplicação em outros estados do Brasil:

- Reuniões interativas com os diferentes segmentos sociais: líderes comunitários, comerciantes, sindicatos, profissionais do sexo, flanelinhas, torcidas organizadas de futebol, camelôs, lavadores de carros, motoristas de táxi, ruralistas, etc.
- Programa “Linha aberta com a comunidade”: programa semanal realizado por meio de veículo de comunicação (rádio, TV, *web*, etc.) para informar a população da atuação dos órgãos de Segurança Pública, aumentando a interlocução com a sociedade, gerando tranquilidade pública com informação.
- Urnas interativas e *web urnas*: caixas coletoras estilizadas colocadas em pontos estratégicos da cidade para receber demandas e sugestões da sociedade para a área de Segurança Pública. Funcionam como excelente fonte de informações que, após analisadas, facilitam o

¹⁰ Expressão que define as operações policiais conhecidas também como batidas policiais e que nos dias de alta tecnologia já se encontram defasadas pela possibilidade de êxito e pelo princípio da razoabilidade, em que se empregam grandes efetivos e os resultados são sempre ínfimos, visto não estar, quase sempre, conjugadas com ações de inteligência policial.

trabalho operacional da polícia. Também na versão para web, por meio das redes sociais e de e-mail específico dirigido aos órgãos de Segurança Pública com atuação na circunscrição.

- Serviços de Atendimento aos Cidadãos: A cidade de Guaçuí – ES inaugurou no início dos anos 90 do século XX essa nova concepção e estratégia diferenciada no atendimento qualificado das demandas de pacificação social nas comunidades em geral. Constituem-se na celularização territorial das ações operacionais dos órgãos de Segurança Pública, atuando como pontos referenciais integrados para o atendimento às comunidades de forma completamente descentralizada. O objetivo é estabelecer a efetiva prática da comunitarização dos órgãos de Segurança Pública. Outro objetivo dos Serviços de Atendimento aos Cidadãos é facilitar o acesso da população à polícia. Nesses lugares procura-se, de modo enfático, atuar na resolução preventiva dos problemas originados no dia a dia das comunidades, principalmente os de pequeno impacto, que, se desprezados, podem funcionar para alimentar a sensação de insegurança e de temor da sociedade.

Vários estados têm adotado essa iniciativa de interatividade, tal como hoje as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no Rio de Janeiro, as Bases comunitárias, em São Paulo, e o Posto de Atendimento ao Cidadão, na comunidade do Bairro América, em Aracajú – SE.

Valorização da inteligência policial

No Brasil, segurança pública na prática se limitou quase sempre aos órgãos policiais, e em decorrência do modelo histórico de polícia, é comum confundir-se os conceitos de investigação criminal e de inteligência policial. Com as atribuições constitucionais descritas, fica evidente a necessidade de se promover a integração entre esses conceitos, visto que, no cotidiano, não há propriamente a distinção institucional entre eles, tendo em vista a babel da realização das atividades operacionais dos órgãos de Segurança Pública, com fluxos preventivos e reativos, inteligência policial e investigação criminal, que precisam ser mais bem absorvidos pelos gestores da Segurança Pública para evitar a desnecessária redundância nas atividades estatais de preservação da ordem pública.

Os órgãos de Segurança Pública, neste novo modelo, são destinados ao controle da criminalidade, por meio da percepção de que o êxito da atuação policial depende do conjunto prévio e sistemático de informações disponíveis e que possibilitem uma operacionalidade racional e não apenas tópica e midiática.

Importante ressaltar que no Brasil se confunde inteligência de Estado com inteligência policial, pois os gestores públicos não se preocupam com resultados seletivos e que demandam tempo, agindo sempre no sufoco de dar respostas imediatas à opinião pública a cada evento desastroso que ocorra na área da Segurança Pública que, diga-se, não são poucos.

A polícia federal, mesmo com uma ação ainda seletivizada e pontual, tem se destacado no uso das ferramentas da inteligência policial para melhorar a investigação criminal pela tecnologia de seus processos investigativos, o que tem gerado bons resultados em ações pontuais e programadas contra a macrocriminalidade.

O método interativo: modalidades de interação

A questão maior aqui é a seguinte: não importa se estamos falando de ciência política ou ciência da administração, pesquisa e desenvolvimento ou fabricação – muitas, muitas personagens e processos terão de se adaptar à “horizontalização”. E vai ser preciso uma grande reestruturação.

Thomas Friedman

A chegada da filosofia norte americana de policiamento comunitário ao Brasil deve ser creditada à visão de futuro que tiveram os coronéis Carlos Magno Nazareth Cerqueira e Jorge da Silva nos idos da década de 80 do século XX. Importante ressaltar também a participação da sociedade civil no compartilhamento e difusão desse novo ideário de Segurança Pública, podendo-se citar o trabalho produtivo e inteligente do Movimento Viva Rio, protagonizados por Elizabeth Sussekind, Jaqueline de Oliveira Muniz e Rubens César Fernandes, entre outros que foram arautos de renome para a expansão dessa filosofia comunitarizante no ambiente da Segurança Pública brasileira.

Em terras capixabas foi relevante a adoção da Polícia Interativa como programa de governo logo no início de 1995 pelo então governador do Estado dr. Vítor Buaiz. Participaram dessa empreitada de re-conceituação metodológica e conceitual do fazer policial, visando dar à sociedade uma polícia mais próxima e cidadã, o então secretário de estado da justiça, dr. Perly Cipriano, o ex-comandante geral da PMES, coronel Carlos Magno da Paz Nogueira, o ex-prefeito de Guaçuí, dr. Luiz Ferraz Moulin e também o então vereador de Guaçuí, professor João José Barbosa Sana, ladeado pelo hoje capitão PMES Roberto Martins, coordenador geral do 1º Serviço de Atendimen-

to ao Cidadão (SAC) da polícia brasileira, destacando-se pela sua *expertise* como um ímpar articulador social que conseguiu empolgar as comunidades guaçuenses no processo de interatividade com a polícia.

Em Guaçuí um importante fator para o sucesso do processo de comunitarização foi a integração da comunidade e dos Poderes locais. É histórica a participação dos então, juiz de Direito dr. Píndaro Borges Eccard, do promotor de Justiça, dr. Adib Faiçal, além da estreita participação do delegado de Polícia Civil, dr. Júlio César Silva.

À época, ao lado dos prefeitos Luis Ferraz Moulin, de Guaçuí – ES, e de Elias Gomes da Silva, de Cabo de Santo Agostinho – PE, une-se à estratégia de municipalização da Segurança Pública, o prefeito do município de Linhares – ES, professor Guerino Zanon.

Em Linhares, a partir de 1997, ocorreu uma expressiva replicação do modelo interativo implantado em Guaçuí. A sociedade civil organizada, por meio do Conselho Local de Segurança Pública (CONSEL), com apoio financeiro da prefeitura municipal, participou diretamente da efetiva redução da violência criminalizada, além de irradiar a implantação das células interativas de policiamento em diversos bairros, por meio dos Serviços de Atendimento aos Cidadãos.

Ainda no início do século XXI merecem destaques as iniciativas protagonizadas no Estado do Pará, sob a gestão do então secretário de estado da Defesa Social, o delegado de polícia, dr. Paulo Sette Câmara, que, ao lado de uma competente equipe, apoiado pela dra. Heloísa Aguiar, tornou-se um dos bravos reformadores da polícia brasileira, e que injustamente não tem sido lembrado, tampouco citado nos círculos acadêmicos do país.

Em Pernambuco foi notável a experiência pioneira implantada com o programa “*segurança amiga*” pelo então prefeito de Cabo de Santo Agostinho, o visionário social dr. Elias Gomes da Silva.

Ali naquele município de belas praias que foi, segundo a tradição local, o lugar do Descobrimento do Brasil, antes de 1500, pelo navegador espanhol Vicente Yáñez Pinzón, a Polícia Interativa tornou-se, a partir de 1998, exemplo modelar para todos os demais estados do nordeste do país, com os Núcleos de Segurança Interativa iniciados a partir do Bairro COHAB e depois expandidos para diversos outros locais.

Nesta experiência de integração dos órgãos de Segurança Pública destacamos a participação do delegado de Polícia Civil dr. Gilson Ramos Cordeiro, do coronel da PM pernambucana Humberto Vianna, que depois de algum tempo tornaria presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e da ousada ex-guerrilheira Maria do Amparo Almeida Araújo, alagoana de Palmeira dos Índios.

Elias Gomes da Silva foi também um dos articuladores junto às instâncias políticas pernambucanas para a renovação das práticas policiais, sendo um nome que a história irá registrar, ao lado de Humberto Pedrosa Espínola, ex-secretário do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH/MJ) e responsável pela inclusão, em 1996, da Polícia Interativa no I Plano Nacional de Direitos Humanos, como insignes colaboradores da mudança e da transformação dos paradigmas policiais nesse imenso Brasil. Outros estados como o Amapá, Amazonas, Acre, Pará, Mato Grosso, Goiás, Maranhão, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia, Tocantins, São Paulo, Santa Catarina e também o Distrito Federal aderiram à iniciativa de replicação do modelo capixaba de Polícia Interativa em várias iniciativas locais. Em todas essas localidades sempre se destacou um grande número de homens e

mulheres, policiais ou não, políticos ou não, mas que desejaram ver a semente da nova polícia plantada em suas regiões.

A Polícia Interativa, primeiro programa de policiamento comunitário genuinamente brasileiro, nasceu em Guaçuí – ES em agosto de 1994, inserido no I Programa Nacional de Direitos Humanos, ainda em 13 de maio de 1996, como meta para a reforma da polícia brasileira, é citada, entre várias outras, na obra publicada pela editora Insular, em 2009, sob o título de *Polícia comunitária – construindo segurança nas comunidades*, do coronel Nazareno Marcineiro, da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, em que se diz:

[...] Cláudio Beato (2001) faz menção à experiência desenvolvida nas cidades de Guaçuí e Alegre, no Espírito Santo em 1994, quando o então tenente Júlio Cezar Costa, orientado pelo cel. Cerqueira, exercitou medidas de preservação da ordem pública, que poderia ser considerada como a primeira experiência brasileira de polícia comunitária. Esta experiência foi denominada de Polícia Interativa (MARCINEIRO, 2009, p. 49).

Jacqueline de Oliveira Muniz (2011) enfatiza a importância e o ineditismo da Polícia Interativa capixaba:

Eu diria que o Espírito Santo tem uma experiência sobre isso. Foi o primeiro a lançar um programa de policiamento comunitário no país, o policiamento interativo. Foi também o primeiro a criar programas de policiamento comunitário em favelas, como nós vemos no Rio, as UPPs. A questão é que aqui essas coisas não duraram. E não duraram porque faltou um plano. E esse plano não é um papel escrito. É aquele que todo mundo assina, que todos nós construímos juntos, na forma de um pacto social.

O modelo interativo é uma nova maneira de pensar na proteção, na assistência e no socorro público. Baseia-se na crença de que

os problemas sociais e as condicionantes da criminalidade têm soluções mais efetivas à medida que a sociedade também participe de todo o processo: a identificação, análise, proposta e implementação de ações, sempre de forma conjunta, para a busca de soluções.

Na obra publicada pela editora Associação Editorial Humanitas, Fapesp, em 2005, sob o título de *Estado autoritário e ideologia policial*, a doutora Regina Célia Pedroso (2005, p. 155) diz:

Na cidade de Guaçuí foi implantado, em 1994, o policiamento interativo, com um novo modus operandi para o policiamento ostensivo tradicional, realizado como policiamento ostensivo produtivo-comunitário. Idealizado pelo capitão Júlio Cezar, foi iniciado por uma companhia do 3º Batalhão de Polícia Militar do Espírito Santo e hoje constitui uma realidade no Estado e em outras cidades do país. O policiamento interativo nesta cidade balizou-se por uma nova concepção de gerenciamento policial, na qual o processo de administração dos problemas locais relativos à Segurança Pública foram delegados a um conselho comunitário, formado por representantes das associações de bairro, prefeitura e Câmara Municipal, reunindo-se periodicamente com autoridades policiais para decidir sobre as prioridades relativas ao policiamento, repasse de verbas e controle da atividade policial.

Com os lemas da qualidade e produtividade, o novo policiamento ostensivo realizado mostrou-se eficiente quanto à redução da criminalidade e comprometimento do policial com a comunidade.

Mais do que isso, a Polícia Interativa é o retorno da função originária da polícia, como veremos a seguir. Ela é um mecanismo que proporciona ao Estado democrático ingressar no cerne que o justifica e representa a sua essência: assegurar de modo universal, a toda e qualquer pessoa, proteção e garantia dos direitos reconhecidos e declarados como fundamentais.

Na obra *Policiamento comunitário: experiências no Brasil: 2000-2002*, publicada em São Paulo pela Editora Página Viva, em 2002, o organizador dos textos, Nilson Vieira Oliveira, afirma:

O primeiro policiamento interativo foi adotado a partir de 1994 em Guaçuí, cidade de 20 mil habitantes situada 250 quilômetros ao sul de Vitória, a apenas 6 quilômetros da divisa com o Estado do Rio de Janeiro. Sua proximidade com o Rio favoreceria a expansão do crime organizado, envolvendo até policiais. A luz verde para a adoção do modelo foi dada pelo então prefeito Luis Ferraz Moulin, advogado especializado na França em sociologia do desenvolvimento e ex-exilado político. Em Guaçuí, segundo Moulin – que foi prefeito em duas gestões, a primeira na década de 1980 -, a polícia agia de forma desorganizada e autoritária: “O cala-a-boca e o pescoção eram os cartões de visita dos policiais” (OLIVEIRA, 2002, p. 36-37).

Esse livro, patrocinado pela empresa Motorola em parceria com o Ministério da Justiça, divulgou os resultados de concurso nacional no qual a experiência de Polícia Interativa na célula interativa do Morro do Quadro, em Vitória – ES, sagrou-se campeã nacional. Naquela comunidade, os princípios de Polícia Interativa foram brilhantemente aplicados pelos então tenentes Sandro Roberto Campos e Saulo de Souza Libardi, juntamente com os sargentos, cabos e soldados da equipe sob a liderança competente do então capitão, hoje tenente coronel, Jailson Miranda.

Em 31 de agosto de 1995, em Guaçuí, foi realizado o I Fórum Nacional de Polícia Interativa. A esse grande encontro de lideranças políticas e comunitárias compareceram ilustres personalidades brasileiras envolvidas com o ideário da comunitarização da Segurança Pública. Entre os presentes ao evento esteve o ex-deputado Elói Alfredo Pietá, representantes das polícias militares do RJ, SP, MG e o próprio comandante geral da PM do Ceará, além do então ministro da Justiça, dr. Nelson Azevedo Jobim, que à época, em

seu discurso, assim se expressou: “Guaçuí hoje inova e inverte a mão de direção da polícia brasileira, pois faz algo completamente novo para a mudança do paradigma da Segurança Pública de nosso país, através da invenção da Polícia Interativa”.



Fórum Nacional de Polícia Interativa

Realizado em 30 e 31 de agosto de 1995, em Guaçuí – ES. Da direita para esquerda: o ministro da Justiça, dr. Nelson Azevedo Jobim, o então prefeito municipal de Guaçuí, dr. Luis Ferraz Moulin, e o então capitão Júlio Cezar Costa, idealizador do Método Interativo de Polícia. Foto: Júlio Cezar Costa.

Com método de interação inédito desenvolvido e registrado sob nº 201.058, no Escritório de Direitos Autorais, da Biblioteca Nacional, em 1999, a Polícia Interativa tornou-se referência com um conjunto sistêmico de modalidades de interação. Tais modalidades de interação concebidas para uma compreensão mais didática

pele leitor serão apresentadas e executadas de forma simultânea e sincronizada. As iniciativas foram sistematizadas para orientar a definição de cinco etapas¹¹ de desenvolvimento (MUNIZ, 1996), ou seja, implantação e monitoramento do programa, por meio de *software* exclusivo para tal fim, cuja arquitetura foi concebida, desenvolvida e cedida gratuitamente à Polícia Militar em Guaçuí pelo empresário Nilson Carvalho de Araújo Júnior, proprietário da Empresa Banco de Ideias Informática e Sistemas. Esse *software* depois foi adquirido por frações policiais em várias localidades do país, numa época em que o computador ainda era suplantado pela máquina de escrever na polícia brasileira.

¹¹ A concepção das etapas de desenvolvimento do programa de Polícia Interativa foi de autoria intelectual do então capitão, hoje coronel, Júlio Cezar Costa. Foi publicada no documento “Diretrizes para a Implantação e Implementação da Polícia Interativa”, em 1995, por meio de publicação de diretriz da 3ª Seção do Estado Maior Geral da Polícia Militar do Espírito Santo. O texto embasou o estudo apresentado pela dra. Jacqueline Muniz, do ISER/Viva Rio, durante o 1º Seminário sobre segurança, justiça e cidadania, realizado no Rio de Janeiro, em 28 e 29 de novembro de 1996. O patrocínio foi do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD/ONU) e do governo federal.

Segundo Muniz (1996), para conseguir implantar o método interativo é preciso reconceituar todos os procedimentos práticos, metodológicos e técnicos dos órgãos de Segurança Pública. Esses deverão, para a aplicação do método, basear sua atuação de forma científica. As modalidades são as seguintes:

- 1ª) Interação funcional** – Nessa primeira fase, os profissionais dos órgãos de Segurança Pública são o público-alvo. O primeiro investimento é na mudança das mentalidades operacional e administrativa, com aplicação de políticas internas de valorização, capacitação, aperfeiçoamento, requalificação e melhoria material das condições de trabalho do policial. A conscientização e a disseminação da filosofia interativa devem ser trabalhadas e estimuladas em todos os níveis da hierarquia policial. O trabalho deve ser contínuo e progressivo.
- 2ª) Interação estratégica e social** – Consiste em mobilizar recursos não financeiros, internos e externos, aos órgãos de Segurança Pública para promover e consolidar a parceria com as comunidades e agências públicas e civis – elemento essencial no processo de interatividade do provimento de ordem pública. Recomenda-se o emprego de expedientes criativos para sensibilizar e envolver as comunidades e suas lideranças nas atividades. Deve-se, ainda, fazer uso de dispositivos formais e informais que visem não só garantir e ampliar a participação comunitária, como também estimular o convívio social entre policiais e cidadãos, visando integrá-los nas circunscrições geográficas em que convivem.
- 3ª) Interação financeira e logística** – Fase de se inventariar os meios legais indispensáveis para institucionalizar os conselhos interativos de Segurança Pública – instâncias comunitárias deliberativas, responsáveis por apoiar com recursos financeiros atividades comunitárias de prevenção; organizar e planejar estra-

tégias conjuntas com os órgãos de Segurança Pública e exercer sua supervisão civil.

4ª) Interação complementar – Reporta-se à necessidade de reforçar as iniciativas voltadas para a busca de cooperação permanente das agências municipais e estaduais comprometidas – direta ou indiretamente – com o provimento de ordem e Segurança Pública. Trata-se de ampliar os recursos públicos disponíveis, por meio de ação coordenada com o poder local, e os demais integrantes do Sistema de Justiça Criminal. Em harmonia com a necessária descentralização das atividades de comando, recomenda-se que esse trabalho cotidiano de interação seja realizado pelos policiais responsáveis pelos setores ou locais contemplados pelo programa.

5ª) Interação tática – Refere-se à alocação dos recursos humanos e materiais disponíveis para o exercício dos serviços prestados pelos órgãos de Segurança Pública. Objetivando maior proximidade com a população, a sugestão é que as unidades operacionais ultrapassem as fronteiras e se enraízem no interior das comunidades por meio dos serviços de atendimento aos cidadãos (SACs). O corpo interativo (Batalhão-Superintendência/Departamento de Polícia Judiciária) deve ser dividido em núcleos interativos (companhias-delegacias/distritos policiais), e estes em células interativas (pelotões, serviços de atendimento aos cidadãos, entre outros). Salienta-se que o planejamento e a execução das ações operacionais dos órgãos de Segurança Pública não devem se orientar somente pelas estatísticas policiais, mas principalmente pelas necessidades e expectativas das comunidades, expressas nas reuniões dos conselhos interativos de Segurança Pública ou por meio de outras formas de interação. Cabe ainda observar que o emprego tático supõe que as etapas anteriores estejam concluídas ou estejam bastante adiantadas.

A implantação dessa nova forma de atuar na atividade dos órgãos de Segurança Pública gerou resultados muito além das expectativas. Conforme os parâmetros para sistematização do modelo interativo de polícia, documento editado pela Polícia Militar, em outubro de 1998, o Espírito Santo, à época, projetou-se como referência nacional em Segurança Pública com o novo modelo desenvolvido. E o nome, com ações de *marketing* específicas, foi popularizado como Polícia Interativa, após a veiculação de matéria em rede nacional de televisão exibida no programa Fantástico, da Rede Globo, em 12 de março de 1995.

Para entender por que a Polícia Interativa é o movimento de retorno da função original da polícia, é preciso direcionar o olhar para a trajetória histórica da militarização formal e ideológica dos órgãos de Segurança Pública no Brasil.

De Maquiavel à Revolução Francesa

As bases primárias para o surgimento de um Estado público em contraposição ao Estado particularista da era feudal ou da monarquia patrimonialista têm suas raízes no fim da Idade Média e na diluição do pensamento absolutista que a sustentava, adicionado às conquistas do novo mundo.

À época, a estrutura de dominação exigia um aparato sustentador, basilar, e que externasse a visão dos que detinham o poder sobre a grande massa que precisava ser controlada. Este era o fundamento para o suposto alcance do governo estável.

Entretanto, em 1505, em Florença, organiza-se o 1º Conselho de Gestão da Polícia de que se tem notícia. Maquiavel foi incumbido de organizar a milícia para o cerco de Pisa e os milicianos subs-

tituiriam os mercenários. Como chanceler dos Nove, órgão responsável pelo comando da milícia, Maquiavel organizou ali uma força policial para uma atuação eminentemente de caráter militar (MAQUIAVEL, 1996).

É notório que a força miliciana nasceu para guerrear. Portanto, desde a sua gênese era substantivamente uma organização militar que atuaria na defesa e nos interesses do governante, mas não necessariamente nos dos súditos. Aqui, indubitavelmente, nasceu a concepção militar de polícia que perdura até os dias atuais, em descompasso com a evolução da sociedade civil.

A militarização do elemento humano da polícia era fator preponderante na época, uma vez que a sociedade estava em profundo processo de transformação.

Era necessário ter o aparato de segurança sob o controle direto do governante e a melhor forma de conseguir tal objetivo seria militarizar a milícia. Ela passou a ser a força permanente de dominação, já que a manutenção de um exército belicista seria muito onerosa em tempos de paz. A milícia atuava no policiamento e quando necessário guerreava também.

O século XVI traz para a Europa novas perspectivas e esperanças. As descobertas de terras no Novo Mundo, o alcance por via marítima do extremo sul do continente africano e também da Índia, eram conquistas que serviriam para a mudança do *status quo* da Europa Ocidental. Esse século de profundas transformações na estrutura social também foi palco da Reforma Religiosa. O mundo abria suas portas para os novos tempos. Posteriormente, viriam os grandes contratualistas, o Iluminismo e tantos outros movimentos que emplacariam mudanças sociais, políticas e econômicas para a humanidade.

O movimento social caminhava a passos largos para o rompimento da velha estrutura do absolutismo monárquico. O desiderato por participação nos destinos de suas nações tornava as pessoas ávidas por alterações que lhes possibilitassem o atingimento de direitos sociais e políticos, originando o Estado Social de Direito. Apenas em 1760 o termo polícia começava a ser usado na França, seguindo o seu significado atual (MORAES, 1986).

A Revolução Francesa foi o grande marco. O lema – igualdade, fraternidade e liberdade – impulsionou também sociedades de outras nações. Enfim, a humanidade soltava a sua voz e, simbolicamente, anunciava o limiar de uma nova época que se uniria na busca pelo respeito aos direitos inalienáveis da pessoa humana.

No final do século XVIII os acontecimentos históricos na França abriram novas expectativas que se multiplicaram pela Europa e pelo mundo, o que favoreceu o surgimento de novos ideais na sociedade e habilitou os homens a ingressarem numa nova fase em suas relações com o aparelho do Estado.

Estrutura policial no Brasil: de 1530 a 1831

O imenso território brasileiro, como sabemos, foi colonizado por donatários, por meio das capitanias hereditárias. Portugal, sem condições de explorar suas terras além-mar, optou pelo sistema de capitanias hereditárias. A forma de colonização ocorria com recursos próprios de portugueses afortunados, que recebiam as donatarias em possessão hereditária e as administravam da sua forma. Afinal, tinham para isto a permissão do rei, inclusive para administrar as funções de polícia. Dessa forma, iniciou-se a dominação particular sobre uma causa comum no Brasil. Na época, a própria definição de público era irrelevante, porque o propósito

de Portugal era assumir o domínio do vasto território. E as ações típicas de polícia estavam também, por estatuto régio, nas mãos dos senhores donatários, conforme indicações abaixo:

Pelos documentos existentes, a ideia de polícia no Brasil nasceu em 1530 quando D. João III resolve então adotar o sistema de capitanias hereditárias, outorgando a Martins Afonso de Souza uma carta régia para estabelecer a administração, promover a justiça e organizar o serviço de ordem pública, como melhor entendesse, nas terras que conquistasse no Brasil (AZKOUL, 1998, p. 9-10).

Ocupando as capitanias para revidar ações de invasores franceses, holandeses e de outros povos que viessem ameaçar o território, os fidalgos portugueses criaram forças de defesa para proteger suas propriedades não só contra invasores estrangeiros como também para se defender dos nativos. Os índios, como se sabe, também colocavam em perigo o domínio geográfico e econômico do poder português.

Na divisão das terras os donatários cediam as sesmarias para aqueles portugueses que possuíssem condições financeiras para prosseguir no processo de colonização. Eram chamados de sesmeiros e tinham que prestar seus serviços ao donatário da capitania também em caso de invasões internas ou externas, numa espécie de neofeudalismo. Criava-se, assim, um vínculo entre o sesmeiro e o donatário, ou seja, sempre que necessário e na defesa da empresa colonizadora o sesmeiro atuaria em apoio, com sua força miliciana, constituída para a manutenção do seu patrimônio e dos seus interesses.

Portanto, fica evidenciada que durante o período das capitanias hereditárias a incipiente ordem esteve sempre nas mãos dos detentores do poder econômico, transcendendo, assim, a despreo-

cupação com a segurança que detinha contornos de segurança particular pelo modo e finalidade como era gerida.

O aparato de segurança, com o advento da instituição da colônia em substituição ao sistema de capitanias hereditárias, passa a ser composto basicamente por três forças: tropas de 1ª linha ou corpos permanentes; tropas de 2ª linha ou corpos auxiliares ou milícias; e tropas de 3ª linha ou ordenanças (PIETÁ, 1997, p. 16).

Pareceu interessante a Portugal constituir o sistema de defesa do Brasil Colônia, seguindo o modelo vigente na Europa. Dessa forma, as tropas de 1ª linha constituíam-se do Exército, com tropas pagas a soldo pela coroa, integradas por portugueses que exerciam a função de controle e defesa da vasta possessão territorial pertencente a Portugal, e que agiam sob as ordens diretas dos prepostos portugueses no governo geral do Brasil.

As tropas de 2ª e 3ª linhas não eram corpos regulares e sim um conjunto de pessoas que, por delegação do poder concedente, promoviam as tarefas de Segurança Pública nas emergentes vilas:

No período colonial, não havia um corpo de polícia regular. Para o policiamento, grupos de vinte moradores, com o nome de quadrilha, ordenados por juízes e vereadores, podiam durante três anos prender malfeitores, vadios, indivíduos de má fama e os estrangeiros. Deviam agir de forma preventiva contra os prostíbulos, casas de jogos, receptadores de objetos roubados, alcoviteiras e feiticeiras. Um corpo policial só se fez presente com a vinda de D. João VI ao Brasil (CANCELI, 1993, p. 34).

A característica do modelo policial no Brasil Colônia trazia como elementos a discriminação, a vinculação das milícias às tropas regulares e a seletivização no controle da ordem social, dentro do que interessava ao domínio português estabelecer.

Em 13 de maio de 1809, o ato do príncipe regente D. João cria na cidade do Rio de Janeiro a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia. Objetivo: promover o policiamento das ruas da Corte e combater o contrabando e o descaminho, ambos crimes que afetavam as finanças do tesouro real. Assim, constata-se a edição de uma prática já conhecida em Portugal: constituir uma força militar policial.

[...] sendo de absoluta necessidade prover a segurança e tranquilidade desta heroica e mui leal cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro cuja população e tráfego consideravelmente se aumentará todos os dias pela afluência de negócios inseparável das grandes capitais; e havendo mostrado a experiência que o estabelecimento de uma guarda militar de polícia é o mais próprio não só para aquele fim de boa ordem e sossego públicos mas ainda para obstar danosas especulações de contrabando que nenhuma outra medida nem as mais rigorosas leis proibitivas têm podido coibir. Sou servido a criar uma divisão militar da guarda real da polícia desta Corte, com a possível semelhança daquela que tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa, a qual se organizará, na conformidade do plano que este abaixo assinado pelo conde Linhares, do meu conselho de Estado, ministro secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e de Guerra (ALMANAQUE DA PMERJ, 1980).

A criação, no início do século XIX, da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia e da Intendência de Polícia do Brasil, ambas por D. João, inseriu no aparato governamental do Brasil, a gênese da dicotomia policial, visto que as duas instituições nasciam com características bem definidas: uma de natureza militar e outra de natureza civil.

Embora amorfos, os órgãos policiais no Brasil – durante cerca de duas décadas – conviveram com o modelo colonial das tropas de 2ª linha e das ordenanças. Somente em 1831, o ministro Diogo Antônio Feijó, após grave motim promovido pela Guarda Real

de Polícia na cidade do Rio de Janeiro, impôs nova modelagem para o aparelho de segurança do Império que persiste até os dias atuais.

Origem das atuais polícias militares

Sua tese é a de que esse gigantesco desperdício ocorre exatamente por causa do paradigma organizacional mecânico, hierárquico, de comando e controle, baseado em conceitos cartesianos totalmente ultrapassados, mas dentro do qual ainda vivemos.

Dee Hack

Após a Proclamação da Independência, passa a existir entre os idealistas brasileiros e o remanescente poder português abrigado na Corte e principalmente no Exército, sérias disputas pelo domínio político do novo império. Com a abdicação de D. Pedro I, estas discordâncias se consolidam e a Regência Trina, então órgão de governo, impõe drástica redução dos efetivos militares, conforme estudo de Faoro (1987):

Antes de 1831, o Exército consumia dois terços do orçamento e se compunha de 30.000 homens. Logo depois do 7 de abril, os efetivos se reduziram à metade, com o máximo legal de 10.000 em 3 de agosto de 1831.

A política de Feijó, ministro da Justiça durante a regência provisória, era de enfraquecer o poder militar do Exército colonial, que transcendeu a Proclamação da Independência. Ao enérgico padre interessava revigorar o sistema de segurança do Império, por meio de outro modelo gestor, visto que enfrentou uma revolta do Corpo de Polícia no Rio de Janeiro, debelando-a. Por isso, criou a Guarda Nacional, em 18 de agosto de 1831, com o propósito

de contrapor-se às forças contrárias. Entretanto, logo depois também criou as guardas municipais permanentes, em 10 de outubro de 1831. A descentralização do serviço de segurança é uma constatação, conforme Souza (1986, p. 10):

A Lei de 10 de outubro de 1831, reguladora do funcionamento das guardas municipais permanentes, era o respaldo legal necessário para as decisões em nível de governos provinciais quanto à criação de seu corpo próprio. Assim ditavam os seus artigos básicos:

Art. 1º - O governo fica autorizado para criar nesta cidade um corpo de guardas municipais voluntários a pé e a cavalo, para manter a tranquilidade pública, e auxiliar a justiça, com vencimentos estipulados, não excedendo o número de seiscentos e quarenta pessoas, e a despesa anual a cento e oitenta contos de réis.

Art. 2º - Ficam igualmente autorizados os presidentes em conselhos para criarem iguais corpos, quando assim julgarem necessário, marcando o número de praças proporcionado.

A Guarda Nacional que se estruturava com o enfraquecimento do Exército foi inspirada na ordem liberal da França, mas estava vinculada às velhas milícias e ordenanças.

De acordo com Pietá (1997, p. 3), as guardas municipais permanentes, com atividades de polícia, entretanto com estruturação militar, seguiriam no curso da história como instituições das províncias, porém com forte vínculo e utilização pelo poder central, inclusive em eventos belicistas como foi a guerra do Paraguai.

A constituição das guardas municipais, diferentemente do sistema adotado pela Guarda Nacional, era mais flexível, com recrutamento baseado no voluntariado.

Embora modelada militarmente, a atuação das então guardas municipais era voltada para a manutenção da ordem social na incipiente sociedade urbana no Brasil.

A utilização da força policial, como elemento dominador, atendia aos dispositivos de poder ligados à classe dominante. Na manutenção do regime escravocrata, discriminador e arbitrário, era imprescindível a atuação sistêmica de um poder judiciário dependente e de uma polícia sectária e guerreira, porque agiam em conformidade com os estatutos legais já em desuso, na época, no mundo civilizado:

A polícia das cidades, em obediência a dispositivos legais, agia no sentido de prender qualquer escravo ou negro que andasse sem documento onde se provasse o seu direito à livre circulação. À menor suspeita, o negro era encarcerado. (COSTA, 1989, p. 315).

Ainda como elementos intimidadores das questões libertárias e ideológicas, a justiça e a polícia se compunham para manter o *status quo* da aristocracia em contraposição à crescente população que lutava por seus direitos e anseios de liberdade. A utilização bastarda da força física pelas elites dominantes para aquietar os descontentes é descrita por Costa (1989, p. 315):

As violências cometidas pelos senhores continuavam a encontrar, em certos casos, o apoio da polícia.

A polícia e a justiça não impediam as arbitrariedades dos senhores; seus membros recrutados entre as categorias dominantes ou à sua clientela colaboravam para a manutenção do regime.

As guardas municipais, criadas à imagem e semelhança do Exército, como forças de infantaria e cavalaria e com estruturas estanques de oficiais e praças, atuaram durante todo o 2º Império na

defesa da aristocracia escravocrata, em conjunto com a guarda nacional. A militarização de seus efetivos foi desenvolvida ainda mais após a participação na guerra do Paraguai, sem qualquer preocupação com a especialização nas atividades civis de segurança que, naquele tempo, não eram prioritárias.

As violências praticadas de modo usual pela polícia demonstravam que o açoitamento era o instrumento de preservação dos interesses econômicos dos proprietários rurais. Por esta via, traçavam as questões da ordem pública.

Com o fim do Império, a polícia não passou por nenhuma mudança. Pelo contrário, tornou-se mais militarizada, já que a República brasileira nasceu contaminada pelo vírus do regionalismo dominante, exteriorizado nas pretensões dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que, desde o início, travaram uma incessante disputa pelo domínio do poder central. E, certamente, sem o aparato bélico e militar das guardas municipais transformadas em forças públicas estaduais, verdadeiros exércitos, não teriam obtido nenhum êxito nas suas intenções de dominação do cenário político nacional.

Militarização da polícia no século XX

Com a Proclamação da República não demorou para que as velhas oligarquias manifestassem seus anseios pelo poder. Nascida a partir de um golpe militar, e desde cedo influenciada pelos estados mais poderosos – São Paulo e Minas Gerais – a jovem República manifestaria um de seus aspectos mais marcantes: a militarização das polícias estaduais que ocorreu com a vinda de missões militares do Exército francês em São Paulo (1905), patrocinada pelo então governador daquele Estado, Jorge Tibiriçá.

Ele solicitou ao então ministro das Relações Exteriores – Barão de Rio Branco – o auxílio para o cumprimento de sua vontade. Depois, ocorreu também em Minas Gerais (1912), com a chegada de uma missão do Exército suíço.

Como polos irradiadores de doutrina e conhecimento técnico-profissionais, à época, as polícias de São Paulo e Minas Gerais viriam a influenciar na militarização das demais polícias do país, já que a partir dos seus ensinamentos é que as demais se estruturariam.

É sabido que os governadores partiram para a criação de verdadeiros exércitos regionais, com a permissão do governo central, conforme constata Souza (1986, p. 22):

Aos estados concedia-se, inclusive, a liberdade de se armarem militarmente, através de suas forças policiais [...] – as polícias militares sempre foram olhadas, pelo Exército como uma ameaça à União.

As missões militares estrangeiras desempenharam, no início do século XX, a tarefa de consolidar o pensamento militarizante dos gestores do poder político em seus locais de atuação, pois com o estabelecimento da República, e o fim do Estado unitário, tornou-se possível o fortalecimento dos estados mais ricos e desenvolvidos, despertando o interesse pelo domínio político nacional.

A revolução constitucionalista de São Paulo, em 1932, é emblemática nesse sentido. Os políticos paulistas inconformados com os rumos da política nacional, que impedira a continuidade de um representante de São Paulo, Júlio Prestes, na Presidência da República, desencadearam uma grande propaganda contra o governo federal, na qual se destacou a reivindicação pela convocação imediata de uma assembleia constituinte.

A revolução constitucionalista de 1932 teve na força militar estadual sua base de sustentação para alcançar as pretensões políticas daquele momento histórico, uma vez que a força pública, hoje Polícia Militar do Estado de São Paulo,¹² possuía condições de desestabilizar o regime político instalado. É que sozinha detinha mais meios e equipamentos bélicos do que a própria força terrestre nacional, ou seja, o Exército brasileiro.

Com o fim da revolução de 1932, o poder central estabeleceria, a partir da edição de normas legais e, em 1934, por meio da própria Constituição da República, mecanismos de controle federal sobre as instituições policiais militares dos estados, o que perdura até os dias atuais. Passou a controlar o armamento, o crescimento do efetivo e, por fim, institucionalizou a instrução militar do Exército nas já militarizadas polícias estaduais.

Como atividade estatal de natureza civil, a Segurança Pública era somente uma espécie de adjetivo da atribuição das polícias militares. Explica-se: todo adestramento dos policiais seguiu a doutrinação belicista e guerreira, inclusive na forma estrutural, mantendo-se forte hierarquia e disciplina que mais se assemelhavam aos procedimentos de campo de guerra, distanciando-se das questões afetas às ações protetivas derivadas da preservação da ordem pública.

¹² Em 2010, o então governador do Estado de São Paulo, José Serra, enviou à Assembleia Legislativa proposta de emenda constitucional retornando o nome atual de Polícia Militar para Força Pública do Estado de São Paulo, como era até 1934, não tendo até o presente momento sido efetivada a mudança.

No Estado getulista

Como representante da facção política caudilhista do eixo sul do Brasil, Getúlio Vargas assume o governo, sustentado por castas da sociedade civil e militar, ambas descontentes com os rumos que tomou a República Velha, sobretudo influenciada pela severa crise financeira de 1929, que abalou as estruturas econômicas mundiais.

A partir de 1937, Getúlio Vargas abandona os propósitos revolucionários e democráticos e mostra sua nova face: tentar perpetuar-se no poder. Nesse clima é implantado o Estado Novo (1937-1945), que impôs perseguições sistemáticas a quaisquer ideologias que não se aliassem ao pensamento getulista.

Getúlio Vargas veio como resultado do estado de ausência das liberdades, veio para acabar com as oligarquias, mas levou-nos para um regime onde as liberdades públicas desapareceram totalmente, para um estado policial (DONNICI, 1984. p. 57).

Qualquer projeto político antidemocrático tende a proteger-se em amplo sistema legal de repressão. A polícia, com abrangência territorial, também foi usada como instrumento de realização do desejo de manutenção de poder. No Estado Novo não foi diferente.

As polícias militares, sob controle constitucional do poder federal, desde 1934, foram indubitavelmente empregadas para atuar em defesa do Estado ditatorial. Suas ações eram direcionadas pela polícia política getulista¹³ até tornar-se explícita a supressão dos mais legítimos direitos dos cidadãos. Dentre eles, o direito de divergir, de se contrapor e de pensar livremente.

¹³ Getúlio Dornelles Vargas, ditador do Brasil, de 1930 a 1945.

Amparado pela ascensão do nazifascismo, o período getulista serviu como laboratório para a formação desviante da polícia brasileira que, já militarizada, deixou de exercer a sua função específica na área da Segurança Pública. Mais tarde, isso ficou comprovado quando voltou a atuar como protagonista da trágica novela “Brasil ame-o ou deixe-o”, imposta à sociedade novamente asfixiada pela repressão ferrenha do regime militar de 1964, conhecida como os “anos de chumbo”.

Início da democratização

Findo o estado autoritário imposto durante década e meia por Getúlio Vargas, a nação brasileira, influenciada pela vitória sobre o nazifascismo na Europa, sente o sopro dos ventos democráticos.

Democratizar um país que viveu quase quatro séculos e meio governado por regimes não participativos – em que a cidadania e os demais direitos advindos desta condição não eram assegurados – requeria o estabelecimento de um novo pacto político que consolidasse e legitimasse a pretensão democrática.

A Constituição de 1946, talvez o mais democrático de nossos estatutos políticos, inseria a disposição para a busca de uma sociedade livre e democrática, redefinindo, neste contexto, o papel das polícias.

Pela primeira vez orientou-se as polícias militares dos estados para o exercício de sua atividade fim compreendida como sendo a segurança interna e a manutenção da ordem (SOUZA, 1986, p. 46).

De 1946 a 1964, as organizações policiais brasileiras poderiam ter priorizado o atendimento das demandas de Segurança Públi-

ca, pois o regime político estabelecido, embora em desequilíbrio institucional constante, não direcionou as ações do Estado para os aspectos político-ideológicos. A repressão neste período era simplesmente um desdobramento de hábitos adquiridos pelos órgãos de Segurança Pública no passado e não como ideologia do governo central.

As razões antidemocráticas dos arautos de nosso nacionalismo não permitiram a continuidade do regime constitucional de 1946, fazendo crer aos brasileiros, nas mobilizações dos primeiros anos da década de 60, que os rumos políticos tomavam formatos que nos impossibilitariam de viver em estabilidade e em paz. Dessas formulações foi criada a ambiência popular para protagonizar com os setores políticos tradicionais e de direita, a ruptura da ordem constitucional e o estabelecimento do regime militar, outro período de perseguições ideológicas e de cerceamento da cidadania.

Regime de 64 e a utilização do aparelho policial nos estados

Com os ministérios do Interior e da Polícia continuamente monitorando o “espírito público” nos departamentos, os prefeitos se tornaram naturalmente sua principal fonte de informações locais.

Isser Wolach

A frase anterior relata a forma de governar de Napoleão Bonaparte, por meio de seu intocável ministro de Polícia, José de Fouché, e que foi também copiada por nossos governantes, à época dos períodos ditatoriais.

O Brasil grande, exaltado já na descoberta por Pero Vaz de Caminha, em sua carta ao Rei de Portugal, como “terra em que se plantando tudo dá”, viveria a partir de 64 o seu período de áureo nacionalismo. A causa e a defesa do Estado sobrepunham-se ao Estado Democrático de Direito.

O perigo do comunismo, segundo as autoridades, era real. Portanto, imperiosa se tornava a utilização de instrumentos fortes, que servissem para a contenção de quaisquer desvios políticos ideológicos que colocassem em perigo a segurança nacional.

A restrição de direitos e a sistematização do aparelho do Estado para a repressão não passaram longe da polícia. Pelo contrário, tal força enraizada em território nacional seria manietada, despersonalizada, sem comando próprio e, controlada de Brasília, estando a serviço da segurança nacional, a mola mestra de todas as ações repressivas e antidemocráticas impostas pelo regime militar.

O desrespeito ao homem, à sua vida e à sua dignidade foi o modo pelo qual se afinaram os instrumentos repressivos, com um saldo triste e lamentável de direitos espezinhados e conspurcados (BICUDO, 1978).

Os órgãos de Segurança Pública, historicamente serviços dos mandatários do poder, sem diretrizes profissionalizantes na área de Segurança Pública – que deveriam ter sido sempre a sua tônica – foram também corresponsáveis pelas mazelas da insegurança pública no Brasil.

O Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, deu nova caracterização para a ação prática das polícias militares. Adiante revelamos depoimento do dr. Paulo Sette Câmara, ex-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que diz:

Apenas para justificar o comentário e enfatizar a importância desse Decreto-Lei, aí vai um pouco da memória (quando foi editado eu já era policial há mais de uma década e vivenciei as consequências). A PM, até então estruturada militarmente para atuar exclusivamente como força pública, recebeu a missão de “executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes” devendo para tal “estruturar-se em grupos policiais. Sendo essas frações os menores elementos de ação autônoma, deveriam dispor de um chefe e de um número de componentes habilitados, indispensáveis ao atendimento das missões básicas de polícia”. Até então, lá em Minas, a PM, atendendo solicitação da chefia de polícia, disponibilizava ‘destacamentos’ para atuar no policiamento dos municípios do interior - que não dispunham de guarda-civil - subordinados à autoridade policial local. Quando necessário o emprego da força pública, tais destacamentos eram de imediato recolhidos e reintegrados à tropa.

Naquela época, em Minas, os oficiais da reserva da PMMG (e muitos da ativa) eram nomeados pelo então chefe de polícia (mais tarde secretário de segurança) delegados especiais de polícia. Um exemplo é o coronel Pedro Ferreira que fez sua carreira e se tornou uma lenda como delegado de Governador Valadares.

Também, esse mesmo Decreto-Lei, em seu artigo 28, militarizou os corpos de bombeiros, instituições tipicamente civis e até então municipais voltadas para a defesa civil. Essa legislação, dois anos depois, foi substituída pelo DL 667.

O recrudescimento do autoritarismo exigia uma superestrutura de repressão para preservar o regime que se autoimpunha. O governo militar, após a edição dos atos institucionais, da falsa promulgação da Constituição de 1967 e da decretação do famigerado Decreto-Lei 667/1969,¹⁴ que substituiu o Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, enseja viabilizar as polícias militares

¹⁴ Decreto Lei 667, de 2 de julho de 1969, que reestruturou as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, durante o regime militar, e que ainda encontra-se parcialmente em vigor.

respaldadas no aparato legal de poder para atuar na repressão ideológica, e não nas ações da preservação da ordem pública. Portanto, atuou diretamente na defesa da ordem política interna.

Os Doi-Codi¹⁵ e outros órgãos do regime autoritário não teriam tido tanto vigor se não fossem a capilaridade e o empenho do aparelho policial, auxiliados pela falsa ideia de que o regime em vigor era legítimo e defendia o país do perigo vermelho e da hecatombe comunista.

A reação da sociedade civil não demorou: passeatas, sequestros de agentes diplomáticos e também a luta armada foram atitudes de autodefesa social para restaurar o regime democrático de direito.

No governo Médici foram sequestrados o cônsul japonês Nobuo Okuchi, o embaixador alemão Von Holleben, o embaixador suíço Giovanni Buder, todos trocados pelos opositores ao regime, que entendiam uma mudança do sistema pela violência. Com isso, aumentava-se a repressão (DON-NICI, 1984, p. 77).

Na atuação repressiva a tais movimentos originados e amparados por distintos setores da sociedade, houve a ação onipresente da polícia que, adequada àquela realidade, treinava seus efetivos para uma ação guerreira e anti-subversiva, enquanto as formulações das políticas públicas de Segurança Pública eram inexistentes.

Pelo artigo 21 do Decreto-Lei 667, todas as atividades das polícias militares no Brasil passaram a ter o crivo do estado-maior do Exército, através da inspetoria geral das polícias militares, numa situação que perdura até hoje (1980) (DON-NICI, 1984, p. 193).

¹⁵ Doi-Codi – Destacamento de Operações e Informações – Comando de Operações de Defesa Interna, órgão criado durante o regime militar (1964-1985).

A industrialização e a redução significativa da lavoura cafeeira causaram o aumento do êxodo rural que acarretou o inchaço das desestruturadas cidades brasileiras. Os acontecimentos de transformação da economia mundial e o desvirtuamento da função da polícia, que, destarte, já não eram coisas novas, foram apenas alguns dos fatores condicionantes para o aumento da violência criminalizada, a partir do final da década de 50, segundo lembra Virgílio Luiz Donicci em *A criminalidade no Brasil, meio milênio de repressão*:

Com o início da escalada dos crimes contra o patrimônio, iniciado na década de 50, começa então a chamada criminalidade aquisitiva violenta, primeiro com furtos (violência à coisa), passando, anos mais tarde, para os roubos (violência à coisa e à pessoa) (DONNICI, 1984, p. 76).

Simultaneamente,

a polícia brasileira entrou, na década de 50, o que vem permanentemente até hoje, numa deterioração funcional de tal ordem que deixou de ser uma instituição confiável, protegendo tão somente os ricos, usando de violência contra os pobres, deixando de assegurar e garantir os direitos humanos (DONNICI, 1984, p. 65).

O desgaste causado pela duração do regime militar, o surgimento de condições para o retorno ao Estado Democrático de Direito, e a insatisfação popular, que em célebres manifestações demonstrava seu não à continuidade do regime iniciado em 1964, abriu novas perspectivas idealizadas pela sociedade civil. O retorno à normalidade democrática e, por consequência, a revisão de todos os tratados políticos, o congresso constituinte de 1986, e posteriormente, a Constituição de 1988 que, como um de seus princípios, trouxe como princípio fundante o respeito à dignidade humana e à vida. Os dois últimos, ainda um verdadeiro paradoxo para os órgãos de Segurança Pública do Brasil que, segundo

denúncias dos organismos internacionais de direitos humanos, ocupam posições de destaque no *ranking* da violência policial.

A nova Constituição e a polícia

As invenções acadêmicas e da mídia sobre o aparato policial em vários países revelaram numerosas fragilidades genéricas: burocracias sobrepostas, agências com conflito de interesse, falta de clareza sobre as missões, disputa e competição interna e entre agências.

Moisés Naim

Embora avançada em alguns pontos, dentre eles o da cidadania, a Constituição, de 5 de outubro de 1988 retrocedeu no item da Segurança Pública, pois manteve a vinculação das instituições policiais dentro do título reservado à “Defesa do Estado e das instituições democráticas”, mesmo título onde estão inseridos o estado de defesa, o estado de sítio e as forças armadas. Observa-se que os constituintes vinculam as forças policiais à primazia da defesa do Estado, como sempre ocorreu, dedicando adjetivamente uma função policial a tais órgãos encarregados da Segurança Pública. Contreiras (1998, p. 54-55) faz importantes observações sobre esse período, assinalando entre outros fatos, o *lobby* que se formou a respeito do lugar da polícia na ordem constitucional, na fase do debate constituinte:

O coronel Sebastião Ferreira Chaves foi ao congresso em 1988 e tentou convencer alguns parlamentares a mudar o sistema policial dos estados. Sua maior frustração foi causada pela reação do deputado Ulysses Guimarães. Apresentei meu projeto ao deputado, mas ele disse que já não podia mudar nada porque tinha um compromisso com o general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército do governo Sarney.

Segundo o conceito do *Manual de instrução modular*¹⁶ (Polícia Militar do Espírito Santo, 1997), “Segurança Pública é a garantia que o Estado presta à nação contra quaisquer óbices que não sejam de natureza ideológica”. Por essa definição podemos depreender que o ordenamento das instituições policiais existentes atualmente deveria estar desvinculado das questões de defesa do Estado. O próprio conceito sinaliza que a direção das ações de Segurança Pública é voltada para a nação e não para o Estado como nos impõe o mandamento constitucional.

A militarização da Polícia Militar acontece no texto constitucional a partir do instante em que se estabelece a investidura militar e não civil dos servidores que integram os quadros das polícias militares. É contraditória que a investidura pessoal seja militar e a destinação institucional de polícia seja civil. Essa contradição está estampada no artigo 42º e no artigo 144º, parágrafos 5º e 6º do texto constitucional de 1988:

Art. 42.: Os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 18, de 1998).

[...]

Art. 144.: A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – [...] II – [...]

III – [...] IV – [...]

¹⁶ Sistema de requalificação profissional idealizado pelo então capitão, hoje coronel Júlio Cezar Costa, que foi introduzido na Polícia Militar do Espírito Santo, a partir de 1992.

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.

O modelo brasileiro é contraditório e contraproducente, pois mundialmente diverge da visão moderna de polícia ao inverter o sentido da investidura e da função civil da Segurança Pública. O texto constitucional engessa a estrutura e o lado comportamental dos membros das polícias militares, que, a bem da verdade, são militares e não policiais, como a destinação constitucional da Polícia faz supor, além de manter intacta a ideologização militarista nos demais órgãos de Segurança Pública, criando-se réplicas das estruturas militares, inclusive na caracterização de carros e homens.

Crise e perspectivas de soluções

Para nós, a Polícia Interativa é o retorno da função originária da polícia.

Júlio Cezar Costa

Há muito se fala da ineficiência dos órgãos de Segurança Pública brasileiros. No debate nacional as reclamações da população nunca encontraram eco entre os nossos mandatários, às vezes por força da dita tradição política brasileira, mas também pelo forte *lobby* que as polícias tinham na estrutura de poder. Jorge da Silva (1990), em sua conhecida obra *O controle da criminalidade*

e da *Segurança Pública na nova ordem constitucional*, mostra a dificuldade de mudança:

A polícia com saudade dos velhos tempos da tortura e da truculência institucionalizada, incapaz de profissionalizar-se e trabalhar técnica e cientificamente (aliás, a polícia será a última a reconhecer que a força bruta não é mais o remédio eficaz dos velhos tempos...).

Como vimos, a polícia permanece reticente às mudanças, parecendo ter um futuro estável e intocável diante das transformações sociais que são constantes e sem retrocesso.

As mudanças estéticas surgidas a partir do fim do regime militar não são suficientes para uma nova modelagem dos órgãos de Segurança Pública, uma vez que as reivindicações sociais exigem um quê a mais dos órgãos encarregados da preservação da ordem pública. De nada adiantaram, infelizmente, os programas táticos: núcleos de segurança comunitária, em Pernambuco, PM box, em Belém, policiamento modular, no Paraná, Policiamento discreto, no Rio Grande do Sul, postos de policiamento ostensivo, em Minas Gerais, entre outros, se a filosofia e a estratégia policial não se alinham com os novos tempos. Neste tempo em que o valor da participação democrática se sobrepõe às regras positivistas do ordenamento militar que, de forma dúbia, estimula ações de aproximação com as comunidades, contudo, mantém – como no caso do Espírito Santo – a formação dos policiais calcada em conceitos militaristas que provocam a robotização do policial.

Um grupo de professores da Universidade Federal do Espírito Santo comprova no estudo intitulado “*A função social da Polícia Militar*” que os procedimentos de formação do elemento humano da Polícia Militar capixaba estão aquém de sua verdadeira destinação: de ser um ativista social, um mediador de conflitos. Por-

tanto, permanece o velho modelo da repressão e do combate à criminalidade, conforme denota a transcrição seguinte:

O policial é treinado, preferencialmente, para as operações de confronto armado, semelhante a uma guerra, que requer do sujeito um preparo físico adequado além de um controle tático e de armamento (MACEDO; ZAGANELLI; ANJOS, 1995).

Direcionada ao longo da sua existência secular para ações dirigidas no modelo militar, percebe-se, a olhos nus, que a polícia agoniza pelo seu pouco preparo técnico policial. Sequer consegue contribuir para o controle efetivo da violência criminalizada e do aumento da sensação de insegurança da sociedade.

Portanto, é preciso mudar

Afinal, quando o modelo de criação de valor eminentemente vertical (baseado no comando e controle), até então predominante no mundo, começa a ser substituído por outro cada vez mais horizontal (de interconexão e colaboração), não são só as empresas que são afetadas.

Thomas Friedman

Em decorrência das mutações sofridas pelo ambiente social, a modelagem mecanicista, cartesiana, verticalizada e de baixa densidade democrática que ainda persiste, em estertores, nas estruturas dos órgãos de Segurança Pública, tende a evoluir – pela pressão social – para um sistema mais aberto, biológico, participativo e inovador, adotando como vetores para a sua realização a comunitarização, a cidadanização e a humanização. A gestação desse sistema de Segurança Pública começou a ser moldada,

a partir do êxito da experiência de Polícia Interativa, iniciada em Guaçuí (ES), em 1994, hoje expandida nacionalmente.

É de capital importância compreender o impacto das realidades organizacionais sobre a capacidade de desempenho, sobretudo quando tais realidades (burocracia, complexidade, estruturas hierárquicas, ideologia militar) interpõem-se no caminho da mudança, e impedem a realização das exigências democráticas no campo da Segurança Pública.

É difícil enxergar que já no século XXI, entre nós, Segurança Pública é nada mais, nada menos do que apenas um discurso político em tempo eleitoral. Na ausência de políticas públicas reais, os gestores policiais, com o devido amparo do poder político, sem exceções, buscam inovar por meio da fisionomia dos grupos táticos militares, em substituição à polícia de interação.

É clarividente que, para se reinventar as organizações de Segurança Pública do Brasil, será preciso ir às causas para se tomar tais decisões, deixando a superficialidade com que o tema vem sendo abordado, adentrando em questões epistemológicas indispensáveis, pensando o sistema em escala humana.

Como nova modelagem para os órgãos de Segurança Pública do Brasil, a Polícia Interativa alcançou expressão internacional, segundo consta da obra *Policiamento comunitário: experiências no Brasil: 2000-2002*, publicada em São Paulo pela Editora Página Viva, em 2002:

Cinco anos se passaram e a Polícia Interativa tornou-se um componente imprescindível no corpo social de Santo Antônio, tendo no Morro do Quadro sua atuação mais visível, apontada como modelo para o Brasil. A experiência já cruzou até as fronteiras nacionais. O governo da Costa Rica enviou em dezembro de 2000 sua vice-ministra de polícia,

Maria Salazar, para conhecer os resultados desse novo modelo de Segurança Pública e implantá-lo em seu país, um antigo oásis de tranquilidade na América Central que se tornou conflagrado pelo aumento da criminalidade (OLIVEIRA, 2002, p. 30).

PARTE II

Direitos humanos e o papel da polícia em regimes democráticos: princípios universais

Creemos que é daí que devemos partir para demonstrar a necessidade de uma verdadeira refundação das polícias.

Júlio Cezar Costa

A liberdade e a igualdade são dois valores universais que traduzem os princípios básicos de que emanam todos os direitos humanos. Baseado nesses valores, a humanidade tem consolidado o reconhecimento de que toda e qualquer pessoa é dotada de dignidade, inerente à sua condição humana.

Esse reconhecimento resultou na concepção de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, fundados nos princípios de igualdade e liberdade. A expressão mais notória dessa grande conquista é o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados como estão de razão e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

Nesse contexto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um marco resultante de longa luta, conquista e construção perpetradas ao longo da história constitucional do ocidente.

Foi na Inglaterra que emergiu o primeiro documento significativo a estabelecer limitações de natureza jurídica ao exercício do poder do Estado monárquico frente aos seus súditos: a Magna Carta de 1215 que, junto com o *habeas corpus*, de 1679, e o *Bill of Rights*, de 1689, podem considerar-se como precursores das modernas declarações de direitos. Estes documentos não se fundam em direitos inerentes à pessoa. São conquistas da sociedade. No lugar de proclamar direitos de cada pessoa, enunciam-se direitos do povo. Mais do que o reconhecimento de direitos inalienáveis da pessoa frente ao Estado, o que estabelecem são deveres para o governo.

As primeiras manifestações concretas de direitos individuais (com força legal) fundadas sobre o reconhecimento de direitos inerentes ao ser humano – que o Estado está no dever de respeitar e proteger – estão nas declarações de independência norte-americana, ibero-americana e da Revolução Francesa. Por exemplo, a declaração de independência, de 4 de julho de 1776, afirma que todos os homens foram criados iguais e dotados pelo criador de certos direitos inatos. Dentre esses direitos, em primeiro lugar, está a vida, a liberdade e a busca da felicidade. Para garantir o gozo desses direitos, os homens estabeleceram seus governos, escolhidos pela sociedade.

No mesmo sentido, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, reconhece que os homens nascem, permanecem livres e iguais em direitos, e as distinções sociais não podem estar fundadas senão na utilidade comum.

É dessa forma que o tema dos direitos humanos, mais especificamente o dos individuais e o das liberdades públicas, ingressou no direito constitucional.

Os princípios fundamentais que constituem a legislação moderna foram concebidos ao longo da história da humanidade. No entanto, foi somente no século XX que a comunidade internacional se conscientizou da necessidade de desenvolver padrões mínimos governamentais para tratamento de cidadãos.

De acordo com o princípio da tripartição funcional do governo, nas funções judiciária, legislativa e executiva, os órgãos de Segurança Pública são componentes orgânicos da função executiva do governo. Assim, torna-se necessário contextualizar os direitos humanos para explicar o papel que os órgãos de Segurança Pública devem desempenhar para promover e proteger tais direitos. Isto pede a explicação da origem, situação, âmbito e finalidade dos direitos humanos. Os órgãos de Segurança Pública e seus integrantes devem ser estimulados a compreender como o direito internacional dos direitos humanos afeta o seu desempenho individual no dia a dia profissional. Outra questão é conscientizá-los sobre as consequências das obrigações de um Estado perante o direito internacional para a lei e a prática nacionais.

Um direito é um título. É uma reivindicação amparada legalmente em que uma pessoa pode fazer algo para outro semelhante. Os direitos humanos são títulos legais que todo cidadão possui como ser humano. São universais e pertencem a todos: rico ou pobre, homem ou mulher. Esses direitos podem até ser violados, mas jamais retirados de alguém.

São direitos legais e, portanto, fazem parte da legislação. Existem inúmeros instrumentos internacionais que garantem os direitos específicos e proporcionam a compensação, caso os direitos sejam violados. Além disso, os direitos humanos são protegidos pelas constituições e legislações nacionais da maioria dos países do mundo.

O reconhecimento da inalienabilidade de tais direitos implica limitações no alcance das competências do poder público. Desde o momento em que se reconhece e garante na Constituição que há direitos do ser humano inerentes à sua condição de pessoa, anteriores e superiores ao poder do Estado, limita-se o exercício deste organismo político, sendo-lhe vedado restringir o gozo pleno de tais direitos.

O poder não pode licitamente ser exercido de qualquer maneira. Concretamente, deve ser a favor dos direitos da pessoa e não contra ela. Isto supõe que o exercício do poder deve sujeitar-se a certas regras com mecanismos para proteção e garantia dos direitos humanos. Esse conjunto de regras – que definem o âmbito do poder e o subordinam aos direitos e atributos inerentes à dignidade humana – é o que configura o Estado de Direito.

O Estado democrático é associado a dois ideais significativos para os órgãos de Segurança Pública: o regime da lei e a promoção dos direitos humanos.

Os policiais detêm poderes conflitantes em relação aos direitos humanos. Embora sua principal função seja a de promover e proteger os direitos da pessoa e liberdades fundamentais, as condições peculiares ao exercício de seus deveres fazem deles infratores potenciais dos próprios direitos que deveriam manter e apoiar. Sem dúvida um paradoxo. Por que isso ocorre? Ocorre pelo acúmulo de poderes e prerrogativas legais delegados aos policiais exatamente para habilitá-los ao cumprimento de suas tarefas e deveres.

Entretanto, o abuso ou mau uso dessas prerrogativas é frequente por toda parte. Captura e detenções ilícitas ou arbitrárias, falsificação de provas, emprego excessivo da força, maus tratos a pessoas detidas e torturas são apenas alguns dos exemplos de

práticas ilícitas e inaceitáveis, correntes em nossos dias, dentro e fora dos órgãos de Segurança Pública.

Os direitos humanos implicam obrigações a cargo do governo. Ele é responsável por respeitá-los, garanti-los e satisfazê-los. Por outro lado, em sentido estrito, só ele pode violá-los. As ofensas à dignidade da pessoa podem ter diversas fontes, porém nem todas configuram, tecnicamente, violações dos direitos humanos.

Nem todo abuso contra uma pessoa, nem toda forma de violência social são tecnicamente atentados contra os direitos humanos. Podem ser crimes, inclusive gravíssimos. Porém, se é mera obra de particulares, não será violação dos direitos humanos, pois somente o Estado viola os direitos humanos.

A responsabilidade pela vigência dos direitos da pessoa é uma incumbência exclusiva do Estado, que detém ainda outras funções primordiais: a prevenção e a punição de todos os tipos de delitos.

O Estado moderno se define pelo monopólio legítimo de deter a força, a coação física, forma de evitar conflitos de convivência social que levam a proliferação de outros poderes armados do setor privado. Para David H. Bayley, a polícia é uma organização destinada ao controle social com autorização para utilizar a força, caso necessário. O que caracteriza a atividade policial é a possibilidade do uso da força.

Contudo, nosso foco é a violência estatal que oprime o indivíduo. O objetivo mais conhecido e tradicional do movimento dos direitos humanos é submeter a violência estatal a regras e controles que garantam os direitos da população.

Aos órgãos de Segurança Pública cabe proteger, sobretudo, os direitos civis, vertente indissociável da ideia e da natureza dos

direitos humanos, que não são apenas dos cidadãos do Estado, mas de qualquer sujeito desse contexto. Estes direitos internacionais, que comprometem legalmente os estados signatários dos vários tratados, têm implicações diretas nas políticas públicas de Segurança Pública e nas práticas de policiamento.

O direito internacional vincula todos os estados. O Estado é responsabilizado se o direito internacional for violado por um de seus agentes ou instituições. A responsabilidade estatal também inclui a função de assegurar que seus governos, suas constituições e suas leis possibilitem cumprir suas obrigações internacionais, não podendo alegar qualquer disposição em sua constituição ou legislação como desculpa para furtar-se ao cumprimento de suas obrigações.

Já está firmemente estabelecido que os estados podem ser responsabilizados tanto por atos ilícitos civis quanto criminais. A responsabilidade existe não somente em casos em que o próprio Estado pratique um ato condenável (seja o perpetrador), mas também em situações em que a conduta de uma pessoa ou órgão possa ser imputada ao Estado. A conduta de um órgão estatal será considerada, perante o direito internacional, como um ato de Estado. Em relação às ações cometidas por funcionários públicos, se forem executadas no exercício da função (capacidade oficial), independentemente da sua natureza ou legalidade, o Estado é responsável por tais atos. Isto deixa bem claro que no tocante aos policiais, suas ações, quando executadas em missão oficial, são imputáveis ao Estado. Desta forma, o Estado tem a obrigação de tentar remediar as consequências do ato, com reparação, por meio de retribuição e indenização em relação aos danos sofridos pela parte lesada.

A existência do Estado Democrático de Direito e o respeito por ele originam uma situação em que direitos, liberdades, obrigações e deveres estão incorporados na lei para todos, em plena

igualdade, e com a garantia de que as pessoas serão tratadas equitativamente em circunstâncias similares. As pessoas também ficam protegidas contra interferência ilegal ou arbitrária nos seus direitos e liberdades por outrem, inclusive por agentes estatais.

A liberdade é, sem dúvida, uma conquista inigualável no Brasil democrático, mas ela sozinha não é suficiente para assegurar ao país a plenitude do Estado Democrático de Direito. Os órgãos de Segurança Pública são o setor mais importante desse processo, já que é deles que flui a garantia ou não do usufruto e gozo de grande parte dos direitos humanos.

Direitos humanos no Brasil: ausência de cidadania

Toda mudança é dura, e é pior para aqueles que são pegos de surpresa. Também é pior para quem tem dificuldade de mudar junto. Mas a mudança é algo natural, que sempre aconteceu, e é indispensável.

Thomas Friedman

Um alienígena aportou no Brasil, desejando conhecer que país é este, e escolheu, como primeiro referencial, verificar a Constituição vigente, na certeza e convicção de estar num Estado democrático maravilhoso, quase perfeito quanto ao ideal e aos princípios que fundamentam uma democracia.

O alienígena direcionou sua busca nos direitos civis, no específico interesse de saber sobre as normas constitucionais e os remédios jurídicos oferecidos pelo Estado. Curioso, quis checar as garantias da vida e da integridade física dos cidadãos. A propo-

sição político-institucional para os órgãos de Segurança Pública também fez parte de sua pauta investigativa.

Após estudar a Constituição, verificou que o Estado brasileiro compromete-se a proteger as garantias individuais e coletivas aos cidadãos e aos estrangeiros residentes no país – como a inviolabilidade tanto do direito à vida quanto da liberdade, igualdade, segurança e da propriedade. Ao alienígena não restou dúvidas de estar diante de um Estado que adota, em seu corpo de leis, os direitos consensuados internacionalmente como inalienáveis direitos do homem.

Desassossegado, nosso personagem quis saber mais: quais as medidas concretas que o governo brasileiro tem adotado para que a letra da lei não seja morta. Mas ele deparou com um impresso da Presidência da República contendo um discurso do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso proferido em setembro de 1995, por ocasião das festividades de comemoração da independência nacional. Após uma leitura atenta, percebeu que o presidente falou com entusiasmo da apaixonante luta pela liberdade e pela democracia tantas vezes travada pela sociedade brasileira ao longo de sua história. Percebeu, sobretudo, que o presidente definiu a atualidade desta luta, cunhando-a de “direitos humanos”. Literalmente, disse o presidente: “No limiar do século XXI, a luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chamam-se direitos humanos”.

Desconfiado, nosso alienígena procurou meios de conferir se tinha sido somente um exercício de retórica ou se o presidente estava realmente disposto a conceder centralidade aos direitos humanos, tornando-os fonte de inspiração e principal diretriz política, condutora de atos concretos do poder Executivo no país. Foi quando encontrou, nos arquivos da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, um documento con-

tendo proposições bastante concretas para o desencadeamento de ações de curto, médio e longo prazos, na área da garantia, promoção e proteção dos direitos humanos.

Essas proposições fazem parte do I Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo governo federal, em 13 de maio de 1996, no qual está incluída também a meta de implantar a polícia comunitário-interativa no país. Visam assegurar, entre outros: 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 em que 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 descansem enquanto estiverem impunes graves violações de direitos humanos e, seus responsáveis, soltos e sem punição, como se estivessem acima das normas legais.

Entretanto, ao ler o prefácio assinado pelo presidente e a parte introdutória desse programa, o alienígena percebeu que algo de muito sério ocorria neste país: que a situação de violação aos direitos humanos no Brasil atingiu limites perigosos, que a insegurança pública e o aumento vertiginoso da violência criminalizada são múltiplos e perversos. O programa então, pelo que assinalou o presidente, seria um instrumento por meio do qual se esperava estancar a banalização da morte e obstar a perseguição e discriminação contra os cidadãos.

Que fatos marcam o cotidiano dessa sociedade que dão motivos inadiáveis para a implantação de um programa dessa natureza? Para buscar resposta, nosso alienígena percebeu que, para saber e de fato conhecer que país é este, não poderia se ater somente

às informações transmitidas pelos documentos oficiais do governo. Era preciso buscar em outras fontes. Consultou, então, o Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).¹⁷

Nesse relatório, a Comissão identificava como principais problemas do Brasil quanto aos direitos humanos:

- A administração da justiça, inclusive o ministério público.
- Os grupos de extermínio.
- A violência criminalizada urbana e rural e a falta de segurança para as pessoas.
- A discriminação racial.
- A situação da população indígena.
- A violência contra os ocupantes de terras rurais não exploradas.
- A violência contra mulheres.
- A violência policial e sua impunidade, e a tortura como meio de investigação.
- O caos do sistema penitenciário.
- A competência dos tribunais militares para julgar delitos comuns cometidos por policiais estaduais (“militares”).
- A situação de servidão forçada de trabalhadores rurais.

Entre essas múltiplas formas de desrespeito e violação aos direitos humanos, uma chamou sua atenção de forma particular: a

¹⁷ A publicação de relatórios sobre a situação dos direitos humanos é prática corrente em diversos países do mundo. Esses relatórios têm diversas origens, podendo ser feitos e apresentados por organizações internacionais, organizações não governamentais, nacionais ou estrangeiras, e pelos próprios governos. Pretende-se, por meio deles, fornecer informações periódicas e sistematizadas sobre o tema para servir de subsídio às entidades governamentais e particulares responsáveis com a defesa e a implantação desses direitos.

violência policial. No capítulo dedicado a este tema, nosso alienígena constatou que os órgãos de Segurança Pública no Brasil foram repetidamente acusados de violarem de maneira sistemática o direito das pessoas e de que há um sistema¹⁸ que assegura a impunidade dessas violações. A Comissão considerou que, efetivamente, há uma história de práticas de violação pela polícia.

Há anos, a Comissão é informada pela imprensa e pelas organizações não governamentais sobre a atuação dos órgãos de Segurança Pública, acusados de atuarem violentamente tanto no exercício de suas funções como fora delas. Um argumento comumente usado por esses órgãos quanto às acusações que lhes são feitas – sobre as mortes que ocasionam – é que são decorrentes do confronto com criminosos, em legítima defesa ou no estrito cumprimento do dever. Embora seja certo que em muitos estados há um clima de violência delinquente, há provas de que a reação da polícia não só excede os limites do legal e regulamentar, mas, em muitos casos, os funcionários policiais usam seu poder, organização e armamento para atividades ilegais, como à que assistimos estupefatos: a ação de dois militares da polícia paulista na execução de um agente à margem da lei, dentro do Cemitério das Palmeiras, em Ferraz de Vasconcelos, na Grande São Paulo, fato presenciado e denunciado em rede nacional de televisão por uma anônima cidadã.

Em 1994, dados parciais de 14 estados revelaram que ocorreram 6.494 homicídios de todos os tipos e que, para cerca de metade deles, há atribuição de responsabilidade. Destes, 8% são atribuídos a policiais militares, e outros 4% a “esquadrões da morte”.¹⁹

¹⁸ Este sistema inclui desde a chamada “lei do silêncio”, aquela em que as testemunhas oculares se negam a esclarecer as circunstâncias dos fatos presenciados por temor a possíveis represálias; a ineficácia do controle externo da atividade da polícia pelo Ministério Público; a justiça militar estadual como foro privativo para o julgamento dos membros da Polícia Militar e sua consequente ação corporativa.

¹⁹ De acordo com a CIDH, os esquadrões da morte ou grupos de extermínio foram estabelecidos por antigos oficiais da polícia para combater o crime e suas ações consistem em matar os criminosos considerados mais perigosos. Seus membros são conhecidos como justiceiros.

Analisando Estado por Estado, são encontradas importantes diferenças: acusam-se policiais como responsáveis em 17% dos casos de homicídios em Alagoas. Em 6% a 9% dos casos no Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul; e em 5% ou menos dos casos no Ceará, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe.

Segundo informações recebidas pela CIDH, grande número dessas mortes não ocorre por ação da polícia no estrito cumprimento do dever. Muitas vezes, essas mortes estão relacionadas com as chamadas “execuções extrajudiciais”,²⁰ decorrentes da participação de membros da polícia estadual em grupos de extermínio que, inclusive, têm como alvos adolescentes e crianças.

Embora o normal nos enfrentamentos armados tenha maior proporção de feridos do que mortos, chama a atenção da Comissão o período de maio de 1995 a fevereiro de 1996, no Rio de Janeiro: o número de civis mortos pela Polícia Militar em enfrentamentos foi superior a três vezes o número de civis feridos pela PM. Isso demonstra o excesso de uso de força e, inclusive, um padrão de execuções extrajudiciais pela polícia.

Pela incompatibilidade absoluta entre os princípios que fundamentam um Estado democrático – como imprimido na Constituição, e a realidade vivida pela população –, o nosso alienígena ficou estarecido, confuso, sem entender que país é esse. Ele percebeu que, apesar das garantias constitucionais, a realidade de grande contingente da população brasileira, sobretudo a mais pobre, está marcada não só pela negação como também pela violação sistemática de seus direitos. O alienígena

²⁰ Entende-se por execução extrajudicial a morte de pessoa suposta ou sabidamente criminoso, intentada por agentes policiais, normalmente praticada pelos esquadrões da morte como forma de conter a prática delituosa, eliminando os criminosos, matando-os, ou ainda, de impedir o esclarecimento de crimes ou delitos que envolvam policiais civis e/ou militares, prática que, no jargão policial, é denominada de “queima de arquivo”.

na constatou as restrições ao direito da cidadania, de meios e recursos indispensáveis para promoção da dignidade humana e pela presença de um tipo de “sociabilidade insociável” que a cada dia faz mais vítimas.

Após investigar e chegar a constatações pouco animadoras sobre as possibilidades dos direitos humanos no Brasil, nosso personagem concluiu que o regime político mudou, mas os órgãos de Segurança Pública não mudaram. Persistente, fez uma análise comparativa entre a realidade e aquela dos 21 anos de ditadura militar. O que ele percebe é que – no Brasil do período de março de 1964 a março de 1985 – as principais violações de direitos humanos estavam associadas ao governo militar. A atuação repressiva sistêmica envolveu efetivos dos órgãos de Segurança Pública no combate e repressão a todo e qualquer movimento coletivo ou individual de resistência e oposição ao regime em que se admitia o uso de técnicas covardes, cruéis e degradantes para se obter confissões do “inimigo”.

O período inaugurado a partir de meados da década de 80 é marcado pela redemocratização do país e pela promessa das elites políticas de pôr fim ao “entulho autoritário” e às práticas de arbítrio extralegal de violência e discriminação contra o cidadão. Com os governos civis eleitos pelo voto popular se inaugurou uma nova atitude em matéria de direitos humanos que põe em marcha um processo de reconhecimento da importância das iniciativas multilaterais de controle das violações a tais direitos. Tal postura vem permitindo ao país tornar-se estado-parte das mais importantes e significativas convenções e tratados internacionais na área da proteção dos direitos humanos.

No plano interno, o processo constituinte possibilitou à sociedade brasileira um debate rico sobre questões de interesse nacional e a Constituição aprovada em 1988 tem sido considerada como

marco da história constitucional brasileira. Ao mesmo tempo, verifica-se o esforço do governo brasileiro de adequar as leis e instituições nacionais às exigências traçadas pelos documentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário.

Entretanto, apesar de todas essas iniciativas e realizações servirem de alento entre aqueles que, como o nosso alienígena, compartilham da opinião de que a agenda dos direitos humanos é significativa para o equacionamento de questões sérias que sobressaltam o gênero humano no tempo presente, bem como a revalorização ética, jurídica e política da vida em sociedade, percebe-se que os governos civis no Brasil não estão sendo capazes de impedir o agravamento da violência criminalizada e o desrespeito aos direitos humanos impetrados por forças instaladas no interior do aparelho estatal.

Enquanto a violência e a arbitrariedade oficial alastram-se no seio da sociedade brasileira e entre seus promotores, os órgãos de Segurança Pública ganham destaque. E o nosso alienígena, sentindo-se impotente para interferir numa realidade vivenciada na condição de forasteiro, preferiu ir embora, contudo, deixou o seguinte recado: cabe à sociedade brasileira a superação deste estado de coisas. Cada cidadão deve aliar-se ao que está ao seu lado para, com a união de todas as forças interessadas, construir um Estado que ofereça condições equitativas a seus cidadãos, promova a pacificação social e resgate o gênero humano do caminho da violência e da barbárie.

O quadro de graves violações dos direitos humanos num país comprova a carência da cidadania que, em essência, é o direito de viver decentemente. Aliás, há uma conexão direta entre três conceitos: o da cidadania, da democracia e o dos direitos humanos, já que um complementa e interage com o outro, numa espécie de teia que se expande em rede.

Sem dúvida, a verdadeira democracia, aquela que implica o total respeito aos direitos humanos, está muito distante no Brasil. Lamentavelmente, o cidadão brasileiro, na realidade, ainda não usufrui da cidadania que lhe é garantida nos instrumentos legais do Estado.

Os órgãos de Segurança Pública e os direitos humanos sob a ótica da normatização institucional

A lei e a ordem, assim como a paz e a segurança, são questões de responsabilidade do Estado, como já enfatizado. A maioria dos estados escolheu incumbir as responsabilidades operacionais desta área a uma organização policial, seja ela civil ou militar.

As funções das organizações policiais, independentemente de suas origens históricas, estrutura ou vinculação, estão geralmente relacionadas a três atividades básicas:

- a) Preservação da ordem pública.
- b) Prestação de auxílio e assistência em todos os tipos de emergência.
- c) Prevenção, detecção e desvendamento do crime.

Aos policiais é concedida uma série de poderes que podem ser exercidos para alcançar os objetivos legítimos da lei. Entre os mais conhecidos e utilizados estão a prisão e a autorização para empregar a força quando necessário, inclusive a utilização de armas de fogo. Utilizar a força, incluindo a obrigação de empregá-la quando inevitável, é exclusiva da organização policial.

Além dos poderes já citados, os policiais são investidos de vários outros para o cumprimento eficaz de seus deveres e funções. Alguns estão relacionados à prevenção e detecção do crime: autorização para proceder a busca e apreensão, entrada em lugares, localidades e casas em que os crimes foram cometidos ou têm vestígios criminais; busca de provas e seu confisco para instruir o processo judicial; captura de pessoas e apreensão de objetos relativos a um crime cometido ou a ser cometido. Cada um desses poderes é definido claramente pela lei e deve ser exercido somente para fins legais.

A relação entre o direito internacional, por um lado, e o exercício da função policial, por outro, baseada no direito interno, pede uma explicação. No nosso caso, o direito internacional dos direitos humanos pode ser dividido em instrumentos com “força legal”²¹ e instrumentos “sem força legal.”²²

O direito dos tratados cria obrigações legais aos estados signatários, fazendo com que adaptem a legislação nacional para assegurar a plena conformidade com o tratado em questão, assim como adotar e/ou modificar as políticas e práticas relevantes. Os policiais formam um grupo de funcionários do Estado dos quais se espera o zelo pela observação das exigências do tratado no seu trabalho diário.

Os instrumentos “sem força legal” integrados ao direito internacional dos direitos humanos podem ser comparados às normas administrativas que normatizam todos os órgãos de Segurança Pública. Apesar de não possuírem um caráter vinculativo estritamente legal, seu teor tem especial importância na prática policial. Por isso, o seu cumprimento é altamente recomendado.

²¹ Por exemplo, direito dos tratados.

²² Inclui diretrizes, princípios, códigos de conduta, etc.

São instrumentos que trazem disposições fundamentadas nos princípios de humanidade, respeito pela vida, liberdade e segurança pessoal, assim como disposições especiais para a proteção de grupos vulneráveis, como crianças e mulheres. Existe ainda uma gama de direitos humanos e padrões humanitários internacionais que se referem especificamente aos policiais enquanto agentes estatais. Nesse aspecto, precisa-se conhecer esses direitos e padrões e atender a eles, uma vez que são essenciais para que o policial desempenhe suas funções de acordo com o papel destinado à organização policial no contexto do Estado. É sobre alguns desses instrumentos e padrões que faremos uma abordagem.

Código de conduta para os encarregados pela aplicação da lei

As práticas policiais devem estar em conformidade com três princípios: legalidade, necessidade e proporcionalidade. A questão da ética policial tem recebido alguma consideração nos instrumentos internacionais de direitos humanos e justiça criminal, mas de maneira mais destacada no Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL).²³ A Resolução da Assembleia Geral da ONU, que estabeleceu o CCEAL, declarou que a natureza das funções policiais na defesa da ordem pública e a forma como são exercidas possuem um impacto direto na qualidade de vida dos indivíduos e da sociedade como um todo. Ao mesmo tempo em que ressalta a importância das tarefas desempenhadas pelos policiais, a Assembleia Geral também destacou o potencial de abuso que o cumprimento desses deveres acarreta.

²³ O CCEAL foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução nº 34/169, de 17 de dezembro de 1979.

O Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei consiste de oito artigos. Não é um tratado, mas pertence à categoria dos instrumentos que proporcionam normas orientadoras aos governos sobre as questões relacionadas com os direitos humanos e a justiça criminal. É importante notar que esses padrões de conduta deixam de ter valor prático a não ser que o seu conteúdo e significado, pela educação, treinamento e acompanhamento, passem a fazer parte da crença individual do policial.

Os oito artigos do Código contemplam as seguintes questões:

O **artigo 1º** estipula que os policiais devem sempre cumprir o dever que a lei lhes impõe, servindo à comunidade e protegendo todas as pessoas contra os atos ilegais. No comentário ao artigo é disposto que o serviço à comunidade deve incluir particularmente a prestação de serviços de assistência aos membros da comunidade que, por razões de ordem pessoal, econômica, social e outras emergências, necessitam de ajuda imediata. Isso mostra a importância do trabalho assistencial prestado pelos órgãos de Segurança Pública às comunidades, indistintamente.

O **artigo 2º** requer que os policiais, no cumprimento do dever, respeitem e protejam a dignidade humana, mantenham e defendam os direitos humanos de todas as pessoas.

O **artigo 3º** limita o emprego da força pelos policiais às situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do dever.

O **artigo 4º** estipula que os assuntos de natureza confidencial em poder dos policiais devem ser de fato, confidenciais, a não ser que o cumprimento do dever ou a necessidade de justiça exijam o contrário.

O **artigo 5º** reitera a proibição da tortura ou outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante.

O **artigo 6º** diz respeito ao dever de cuidar da saúde das pessoas privadas de sua liberdade, bem como protegê-la. Esta orientação é algo ainda de somenos importância para os administradores públicos brasileiros.

O **artigo 7º** proíbe os policiais de cometer qualquer ato de corrupção, devendo também ser contrários e combater rigorosamente esses atos.

O **artigo 8º** trata da disposição final, exortando os policiais mais uma vez a respeitar a lei e o Código de conduta. Os policiais são incitados a prevenir e se opor a quaisquer violações da lei e do Código. Nos casos em que a violação do código é ou está para ser cometida, os policiais devem comunicar o fato aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades apropriadas ou a organismos com poderes de revisão ou reparação.

Sobre o uso de força e armas de fogo

Os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF),²⁴ apesar de não constituírem um tratado, é instrumento cujo objetivo é proporcionar normas orientadoras aos “[...] estados-membros na tarefa de assegurar e promover o papel adequado dos policiais”. Os princípios estabelecidos devem ser respeitados pelos governos no contexto da legislação e da prática nacional. Também devem ser repassados ao conhecimento dos policiais, dos magistrados, promotores, advogados, membros do Executivo, do Legislativo e do público em geral.

²⁴ Adotados pelo VIII Congresso das Nações Unidas sobre prevenção do crime e tratamento dos infratores, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

O preâmbulo deste instrumento reconhece ainda a importância e a complexidade do trabalho dos policiais, assim como o seu papel – de vital importância – na proteção da vida, liberdade e segurança de todas as pessoas. Ênfase é dada, em especial, à eminência do trabalho de preservação da ordem pública e paz social, e à importância das qualificações, treinamento e conduta dos policiais.

O preâmbulo conclui ressaltando a importância de os governos nacionais levarem em consideração os princípios inseridos neste instrumento, com adaptação de sua legislação e prática nacionais. Além disso, os governos são encorajados a manter, sob constante escrutínio, as questões éticas associadas ao uso da força e armas de fogo.

De acordo com o instrumento em análise, os governos e organismos policiais devem assegurar-se de que todos os policiais:

- Sejam selecionados por meio de processos adequados de seleção.
- Tenham as qualidades morais, psicológicas e físicas adequadas.
- Recebam treinamento contínuo, meticuloso e profissional. E que a aptidão para o desempenho de suas funções seja verificada periodicamente.
- Sejam treinados e examinados com base em padrões adequados de competência para o uso da força.
- E só recebam autorização para portar uma arma de fogo quando forem especialmente treinados para tal.

Na formação profissional dos policiais, os governos e organizações policiais devem dedicar atenção especial às questões de

ética policial e direitos humanos e às alternativas ao uso de força e armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, o conhecimento do comportamento das multidões e os métodos de persuasão, negociação e mediação com vistas a limitar o uso da força e armas de fogo.

No cumprimento de suas funções, os policiais, na medida do possível, devem aplicar meios não violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo. O recurso à força e às armas só é aceitável quando os outros meios forem ineficazes ou incapazes de produzir o resultado esperado. Sempre que o uso legítimo de força e armas de fogo for inevitável, os policiais deverão seguir três premissas básicas:

- a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado.
- b) Minimizar danos e ferimentos e respeitar e preservar a vida humana.
- c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível, que os familiares sejam notificados o quanto antes, e que o fato seja comunicado imediatamente aos seus superiores.

Os governos devem assegurar que o uso arbitrário ou abusivo da força e armas de fogo pelos policiais seja punido como delito criminal, de acordo com a legislação em vigor. A regra segue o sentido de que os policiais não devem usar armas de fogo contra indivíduos. Admitem-se apenas quatro exceções:

- 1) Em legítima defesa, contra uma ameaça iminente de morte ou ferimento grave.

- 2) Para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida.
- 3) Para efetuar a prisão de alguém que esteja praticando uma conduta delituosa que envolva séria ameaça à vida e resista à autoridade dos policiais.
- 4) Para impedir a fuga de alguém que esteja colocando a vida em risco.

Em qualquer caso, o uso da arma de fogo contra pessoas só será legítimo quando outros meios menos extremos se revelarem insuficientes para atingir tais objetivos. O uso letal intencional só poderá ser feito quando for estritamente inevitável para proteger a vida.

Quando o policial estiver respaldado em uma das quatro exceções descritas, ainda assim deverá cumprir as três exigências que antecedem a decisão de efetuar o disparo da arma de fogo, que são as seguintes:

- a) Identificar-se claramente como policial.
- b) Avisar prévia e claramente a respeito da sua intenção de recorrer ao uso de arma de fogo.
- c) Dar um tempo suficiente para que tal aviso seja levado em consideração.

Tais procedimentos obrigatórios só são dispensados quando representarem risco indevido aos policiais ou acarretarem para terceiros risco de morte ou dano grave, como no caso ocorrido na Escola Municipal Tasso da Silveira, em Realengo, Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro.

Os governos e as organizações policiais devem assegurar que os superiores sejam responsabilizados, caso tenham ou devam ter

tido conhecimento de que policiais sob seu comando estão, ou tenham estado, a recorrer ao uso ilegítimo da força e armas de fogo, e não tenham tomado todas as providências ao seu alcance para impedir, reprimir ou comunicar tal uso. Mais: nenhuma sanção criminal ou disciplinar deve ser imposta a policiais que se recusarem a cumprir uma ordem (no sentido de usar força e armas de fogo) em desacordo com os princípios descritos, até porque o cumprimento de ordens superiores não é uma justificativa quando for manifestamente ilegítima, e o executor tenha tido oportunidade razoável de se recusar a cumprir tal ordem. A responsabilidade caberá a ambos.

No Brasil já há algum tempo foi criado pelo coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Nilson Giraldi, um método específico que introduz para os órgãos de Segurança Pública a doutrina da atuação armada de policiais para servir e proteger a sociedade, ficando conhecido como “método Giraldi” ou “tiro defensivo na preservação da vida”. Este método, além de ser um agente de reeducação técnico-profissional para os integrantes dos órgãos de Segurança Pública, ao final, quando compreendido e absorvido na sua essência, será preponderante para a diminuição dos números de vítimas fatais nos “confrontos” com a polícia.

Convenção contra a tortura

A proibição da tortura é absoluta e não abre exceções. Portanto, equivoca-se quem pensa que há situações de tortura legal ou possibilidades para defesa legal, com êxito. Até nos casos de emergência pública que ameace a vida das nações não se permite uma derrogação da proibição da tortura.²⁵ A confirmação está

²⁵ Artigo 4º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

nas convenções de Genebra, de 1949, e seus protocolos adicionais, de 1977, que banem a tortura em qualquer forma de conflito armado.

A proibição da tortura faz parte do direito internacional costumeiro, sendo incluída em diversos instrumentos internacionais.²⁶ A Convenção Contra Tortura (CCT) contém disposições que enfatizam a responsabilidade pessoal dos policiais e, novamente, confirma que não se pode usar como justificativa de tortura ordens superiores ou circunstâncias excepcionais.²⁷

Os estados signatários da Convenção Contra Tortura (CCT) são exortados a incluir a proibição da tortura nos currículos de formação de policiais, assim como regras ou instruções relativas ao cumprimento de seus deveres.

Para os efeitos da Convenção Contra Tortura (CCT), o termo tortura significa

qualquer ato pelo qual uma violenta dor ou sofrimento, físico ou mental, é intencionalmente infligido a um indivíduo com o fim de obter dele ou de uma terceira pessoa informações ou confissão, punindo-o por um ato que ele ou uma terceira pessoa tenham cometido ou se suspeite ter cometido, ou intimidando-o ou coagindo-o ou a uma terceira pessoa ou por qualquer razão com base em discriminação de qualquer espécie, quando tal dor ou sofrimento é infligido por, a instigação de, ou com o consentimento ou aquiescência de um funcionário público ou outra pessoa atuando no exercício de funções oficiais”.

Tal conceito exclui dor ou sofrimento apenas resultantes, inerentes ou consequência de sanções legais.

²⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 5º); Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 7º); Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 5º).

²⁷ Convenção Contra Tortura (art. 2º).

Proteção aos direitos humanos no ordenamento jurídico do Brasil

A Carta da Organização das Nações Unidas, efetivamente, tornou os direitos humanos uma questão de interesse internacional. A própria ONU considera a promoção e a proteção desses direitos como uma de suas principais finalidades. A promulgação de uma infinidade de instrumentos internacionais relacionados aos direitos humanos tem a intenção de clarificar quais são as obrigações relativas aos direitos humanos dos estados membros da ONU.

Além de seus compromissos internacionais de caráter universal sobre a promoção e respeito aos direitos humanos, o Brasil se compromete a cumprir as obrigações e garantias decorrentes da Carta da Organização dos Estados Americanos que, em relação aos direitos humanos, consubstanciam-se na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

De acordo com a Constituição brasileira, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros, são equivalentes às emendas constitucionais, submetendo o Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional, a cuja criação, tenha manifestado adesão, conforme inscrito nos parágrafos 3º e 4º do seu artigo 5º.

Ainda de acordo com os parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo 5º, do texto constitucional brasileiro, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata, não excluindo direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A Constituição brasileira de 1988 representa importante avanço no campo dos direitos humanos, resultando a mais ampla carta de direitos humanos que a história do país registra. Em seu título I, “Dos direitos e garantias fundamentais”, a Constituição faz constar a “dignidade da pessoa humana” e a “prevalência dos direitos humanos” entre os princípios essenciais em que se fundamenta a República Federativa do Brasil, na qualidade de Estado Democrático de Direito. Abriga também um enorme elenco de direitos humanos que transcendem a própria declaração universal. São direitos individuais, do cidadão, do nacional, do trabalhador, cujo cerne encontra-se inscrito no *caput* do artigo 5º:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...

O passo de maior consequência na normatização institucional dos direitos humanos no Brasil certamente foi a adoção do I Programa Nacional de Direitos Humanos.²⁸ Foi um marco de referência, claro e inequívoco, do país com a proteção e promoção dos direitos humanos.

Nesse contexto, o papel da polícia é importante, pois pode contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento econômico e social da população, como protetora e garantidora do usufruto dos direitos civis e dos direitos políticos. Para tal é necessário que todas as ações que envolvem o policiamento sejam eficazes, mas rigorosamente legais.

A eficiência dos órgãos de Segurança Pública é reforçada pelo apoio da população para quem esses prestam seus serviços. O fundamento do apoio do público à polícia é o seu controle, por

²⁸ Instituído por meio do Decreto Federal nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

meio das instituições e processos políticos de natureza democrática, e o respeito aos Direitos Humanos por parte da força policial, hoje expressados pelas ações de supervisão civil da polícia (*civilian oversight*).

Exigências democráticas no campo da Segurança Pública

Mas, até prova em contrário, vamos fazer o possível para agir de acordo com a convicção de que respeito mútuo e confiança formam o mais forte vínculo entre as pessoas e que podemos contar com isso. Espero ganhar a confiança e o respeito de vocês, assim como vocês certamente terão os meus.

Dee Hack

Os órgãos de Segurança Pública brasileiros são, na sua totalidade, sistemas fechados, estritamente hierárquicos e burocratizados. A sua estrutura, assim como o seu sistema de cargos e todo o seu arcabouço ideológico adota os parâmetros do sistema militar de organização. Operam normalmente em obediência a uma cadeia rígida de comando, com separações estritas de poder e autoridade, na qual o processo de tomada de decisões é feito de cima para baixo. A capacidade deste tipo de organização em responder a estímulos externos fica limitada a respostas padronizadas, demonstrando pouca ou nenhuma antecipação proativa dos desenvolvimentos atuais e futuros que não se encaixem no sistema. A organização policial, como um sistema fechado, tem dificuldades em estabelecer e manter relações proativas com o público. Além disso, tem dificuldades em determinar os desejos, as necessidades e as expectativas do público em certo momento.

Os índices de violência criminalizada são alarmantes no Brasil. Porém, os índices de solução de crimes e a credibilidade nas organizações policiais são decepcionantes, assim como os esforços à implantação de estratégias e táticas a uma prevenção mais eficiente do crime. Não resta dúvida de que as formas como os órgãos de Segurança Pública distribuem seus recursos materiais, os seres humanos, e as decisões que priorizam a captura dos criminosos – o tradicional jogo de bandido e polícia – está ultrapassado, pois esgotou a capacidade de responder às demandas da sociedade.

É preciso buscar uma forma de “fazer polícia” dentro da ordem democrática como deseja e espera a sociedade. Acreditamos que a Resolução nº 34/169, de 17 de dezembro de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que adotou o Código de Conduta para os Encarregados pela Aplicação da Lei, mas que dispôs também especificamente sobre o policiamento democrático, apresenta a alternativa que proporcionará as condições de modelagem do como “fazer polícia” em conformidade com a nova ordem.

No tocante ao policiamento democrático, a já citada resolução dispõe expressamente: “Assim como todas as instituições do sistema de justiça criminal, qualquer instituição policial deve ser representativa da comunidade como um todo, correspondente às suas necessidades e expectativas e responsável perante esta comunidade”.

Nessa disposição encontramos três características fundamentais que emolduram o policiamento democrático. Para facilitar a compreensão dos leitores, organizamo-las sob o acrônimo – “**R2BENS**”, ou seja: o primeiro “R” de representativo, o segundo “R” de responsável e o “BENS” de basear-se nas expectativas e necessidades da sociedade. Tais características

expressam o padrão internacional dos direitos humanos nesta questão. Para melhor entendimento conceituamos, a seguir, cada característica:

1ª) Policiamento representativo

A característica básica é a certificação de que os policiais sejam suficientemente representativos da comunidade em que atuam. As minorias devem ser representadas adequadamente nas instituições policiais, por meio de políticas de recrutamento justas e não discriminatórias, além de permitir aos membros desses grupos desenvolverem suas carreiras dentro das instituições.

Em um órgão de Segurança Pública deve ser levado em consideração não só a composição numérica como a qualitativa. Isto significa verificar se além da existência de números adequados de policiais representativos da população, os policiais têm vontade e capacidade de realizar um policiamento democrático, tendo em vista a promoção da cidadania.

O desejo e a capacidade de realizar um policiamento democrático são baseados no seguinte princípio: todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a igual proteção. O que isto significa? Significa que as pessoas que compreendem e são movidas pelo sentimento de trabalhar pela consolidação do modelo igualitário de sociedade devem ser incentivadas a integrar os quadros da polícia. E, em hipótese alguma, serem impedidas, como era abertamente realizado num passado não tão remoto.²⁹

²⁹ Em 1981, ocasião em que os autores deste trabalho fizeram o concurso público para ingresso na Polícia Militar do Espírito Santo, um dos quesitos constantes do relatório de investigação social, a que procedeu o serviço de informações da corporação (Polícia Militar/2) era se o candidato professava ideologia contrária ao regime. Há que ser ressaltado que o regime vigente era a ditadura militar. Se o agente responsável pela investigação indicasse positivamente, significava a contra-indicação e conseqüente eliminação do candidato do processo seletivo.

2ª) O policiamento responsável

O segundo aspecto é alcançado, principalmente, de três maneiras: legal, política e economicamente. Assim como todos os indivíduos e todas as instituições nos estados em que a lei prevalece, os órgãos de Segurança Pública têm que prestar contas à lei. Eles devem prestar contas à população a que servem, por meio das instituições políticas e democráticas de governo. Desta forma, suas políticas e práticas de fazer cumprir a lei e manter a ordem submetem-se ao escrutínio público.

Os órgãos de Segurança Pública são responsáveis pela forma de utilização dos recursos orçamentários e materiais que lhes são alocados pelo Estado. Isto vai além do exame minucioso de suas principais funções policiais, e é uma forma de controle democrático sobre todo o comando, a gerência e a administração de uma instituição policial.

A eficiência dos órgãos de Segurança Pública depende, em larga medida, das qualificações individuais dos agentes, em termos de conhecimento, competência, postura e conduta. A função policial não é de modo algum um processo de produção mecânico com alternativas variáveis de controle de qualidade anteriores à venda do produto acabado. O principal produto desta “indústria” são os serviços. A maioria destes serviços é prestada “no local”, fora dos limites de controle dos funcionários com poderes de supervisão e/ou revisão. A “clientela” que consome os seus serviços são os cidadãos, o elemento mais importante, ou seja, a própria essência do Estado contemporâneo.

Os poderes e as prerrogativas outorgados pelo Estado à função policial são, de fato, exercidos por agentes individuais, em circunstâncias determinadas. A questão é polêmica e apresenta duas faces que devem ser analisadas. Por um lado,

delegar responsabilidades e prerrogativas a esses agentes, em última instância, pode até significar poder de decisão sobre a vida ou a morte. De outro lado, esses agentes não detêm quase nenhuma autoridade ou poder de decisão dentro da própria organização.

Embora todas as organizações policiais sejam de uma forma ou de outra submetidas à fiscalização pública,³⁰ a maioria não se empenha em estabelecer ou manter relações estruturadas com a comunidade a que servem. Sabe-se que nem todas as operações policiais são executadas segundo a forma prescrita. Com muita frequência, o princípio da legalidade e, sobretudo, os da necessidade e proporcionalidade são violados. Na maioria das vezes tais práticas não são suscetíveis de verificação. Durante uma investigação criminal, por exemplo, os agentes poderão obter informações valendo-se de métodos e/ou meios que não se acham em estrita conformidade com os princípios citados.

O registro, verificação e avaliação de desempenho equivaleriam a uma espécie de contabilidade das práticas policiais. As organizações policiais devem prestar contas ao governo local e à comunidade como um todo, e suas ações e práticas devem ser compatíveis com as leis nacionais e com as obrigações assumidas pelo Estado perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A fim de facilitar a necessária fiscalização, a transparência das organizações nas práticas policiais é imperativa.

Três níveis de responsabilidade final precisam ser estabelecidos. O primeiro é o da responsabilidade perante a comunidade internacional pelas práticas policiais. Conforme o Direito Internacional dos Direitos Humanos, os estados podem ser

³⁰ A fiscalização pública se processa pela atuação institucional do ministério público, do judiciário, das corregedorias e ouvidorias.

individualmente responsabilizados por situações em que se verifica, dentro dos seus territórios, um padrão consistente de violações graves e seguramente atestadas de direitos humanos, como disposto na Resolução nº 1.503 (XI – VIII) do Conselho Econômico e Social da ONU, de 27 de maio de 1970.

Se for conferido tal padrão de violações às práticas policiais, elas serão consideradas – no âmbito internacional – como atribuíveis ao Estado que, por sua vez, pode ser responsabilizado. Em caso de eventuais violações dos direitos humanos que não configure “[...] um padrão consistente de violações graves [...]”, o Estado será ainda responsabilizado por elas. Apenas os mecanismos de denúncia diferem.

O segundo nível é o da responsabilidade perante a sociedade pelas práticas das organizações policiais. Os policiais devem atuar dentro do território do Estado em conformidade com a respectiva legislação e são responsabilizados perante ela. O desenvolvimento de estratégias e as políticas de atuação policial devem envolver igualmente todos os integrantes do sistema de justiça criminal, além do governo local e da comunidade. Todos estes devem empenhar-se por igual na avaliação da implantação de novas estratégias e políticas públicas de Segurança Pública.

O terceiro nível, a responsabilidade interna das organizações policiais, compreende a responsabilidade individual efetiva de todo policial em respeitar e observar rigorosamente os preceitos da lei. Esta responsabilidade ultrapassa o simples conhecimento da legislação. Ela pressupõe requisitos de postura e competência que, aliados ao necessário conhecimento, garantem a aplicação imediata, adequada e oportuna da lei, sem distinção de qualquer natureza. Os policiais se submetem, mediante os procedimentos de relato e revisão, à supervisão, ao controle e à fiscalização de seus atos.

Os superiores devem proporcionar orientação aos seus subordinados e impor medidas corretivas sempre que as circunstâncias exigirem. Se necessário tais medidas podem resultar em ação disciplinar ou acusações criminais contra determinado funcionário. Outro aspecto da responsabilidade interna é o exame periódico de desempenho da função policial em virtude das estratégias e políticas que porventura estiverem em andamento. As conclusões de tais avaliações contribuem para assegurar o correto gerenciamento e administração da organização como um todo.

Os três níveis de responsabilização não são concebidos como entidades separadas, mas como um todo coeso. Ao final do processo, a responsabilidade final visa estabelecer garantias de que a prática policial seja compatível com os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade.

É possível também conceber outros métodos informais ou formais de responsabilização local. Por exemplo, grupos de ligação entre polícia e cidadãos, ou conselhos interativos de Segurança Pública das comunidades, interagindo com os órgãos de Segurança Pública para deliberar sobre as questões locais de ordem pública. Além disso, esta forma de responsabilização é um meio pelo qual os órgãos de Segurança Pública podem tomar consciência das necessidades locais imediatas e corresponder a elas.

3ª) Policiamento correspondente às necessidades e expectativas da sociedade

Como o próprio enunciado enfatiza, significa, literalmente, que os órgãos de Segurança Pública devem estar não só conscientes das necessidades e das expectativas da população como corresponder a elas. Evidentemente, a população necessita e espera que a polícia, além de prevenir, deve des-

vendar o crime e preservar a ordem pública. Entretanto, estas necessidades e expectativas são demasiadamente gerais. A polícia precisa também considerar como a população demanda que tais objetivos sejam alcançados e quais as necessidades e expectativas específicas da população em determinada época e localidade.

Isto exige uma mudança gradual, partindo de um sistema fechado³¹ para um sistema mais aberto na área policial, com ênfase na descentralização da organização e até mesmo na extinção da abundância de níveis funcionais na sua estrutura. É preciso criar uma proximidade e entendimento mútuo entre a população e a organização, partindo da premissa fundamental de que a responsabilidade pela Segurança Pública não é só da polícia, mas compartilhada entre o Estado e seus cidadãos.

As organizações policiais, ou melhor, os funcionários responsáveis por sua administração estratégica só há pouco começaram a sentir o quanto a capacidade e eficiência são prejudicadas pelas estruturas altamente burocratizadas, verticalizadas e centralizadas. O incentivo à mudança ocorre mais pela crescente pressão política e social exercida de fora para dentro dos órgãos de Segurança Pública do que por uma convicção categórica de que a burocracia e os sistemas hierárquicos são características contraproducentes num contexto dinâmico e sujeito a contínuas mudanças.

Essa pressão parte de instâncias políticas decisórias insatisfeitas com os níveis atuais de eficiência apresentados pelas organizações policiais tradicionais. Por trás dessa insatisfação, quase sempre haverá a reprovação da opinião pública, ao lado de percepções e experiências desfavoráveis do desem-

³¹ São sistemas em que a maioria dos processos decisórios é restrita à cúpula da organização.

penho da área da Segurança Pública. O rápido crescimento do mercado da segurança privada é um indicador seguro de que as empresas do setor, na verdade, passaram a vender a proteção e a segurança que os órgãos governamentais estão deixando de fornecer, nas modalidades clássicas de socorro, proteção e assistência (ROVER, 1998).

A crescente e contínua insatisfação demonstrada pela sociedade provoca a mudança nos órgãos de Segurança Pública, mesmo que seja apenas no discurso, sem uma prática efetiva que demonstre as mudanças pregadas.

Aos poucos, por toda parte, observa-se a adoção em caráter experimental de estruturas descentralizadas e menos burocratizadas de aplicação da lei. Novos conceitos de gerenciamento são adotados e testados. O velho estilo de tomada de decisões de cúpula dá lugar aos conceitos de “autogestão” e “produtividade e responsabilidade pelos resultados” que implicam a distribuição de responsabilidades e créditos pelo desempenho da função policial entre todos os planos funcionais da organização. Conceitos como o de “policciamento comunitário, interativo e de proximidade” são vistos com crescente entusiasmo, embora ainda sejam pouco valorizados pelos altos administradores policiais brasileiros, que ainda conjuguem Segurança Pública como reflexo da ação de aquisição de mais armas, viaturas, efetivos, comunicação e mais força repressiva.

O tipo e a qualidade dos serviços dependem da capacidade dos órgãos de Segurança Pública para identificar e interpretar as demandas e necessidades da comunidade a que servem. Isto implica algo mais do que manter linhas telefônicas de emergência para atender aos pedidos de socorro de pessoas em perigo. Requer o acesso a todas as camadas da população e ligações com todos os setores da sociedade. Pres-

supõe, ao mesmo tempo, fácil acesso à própria organização e a existência de uma confiança mútua entre os cidadãos e os policiais ao seu serviço. Este tipo de relacionamento não surge espontaneamente nem se consolida de um dia para o outro. Porém, quando estabelecido, proporciona capacidade de antecipação e reação. A grande descoberta da Polícia Interativa é saber que o povo conspira com quem o protege.

Capacidade de antecipação e reação significa a capacidade da organização policial de responder – de maneira reativa ou proativa – às demandas e necessidades da sociedade. Assim definida, esta característica encontra-se diretamente relacionada e condicionada ao padrão e à qualidade efetiva dos serviços, baseado nas relações com a comunidade e nas atividades de inteligência policial. A maioria dos órgãos de Segurança Pública tem baixa capacidade para responder de forma proativa aos desenvolvimentos externos e, por conseguinte, limita-se a um gerenciamento à base de respostas reativas. É por esta razão que os órgãos de Segurança Pública tendem a concentrar o foco de suas atenções nos indivíduos em situações de perigo ou nos casos de infração da lei, situações que obviamente exigem uma ação legal.

As respostas proativas pressupõem um foco mais amplo e procuram levar em consideração os diversos componentes que formam a sociedade, além de determinarem suas necessidades em termos de aplicação da lei. Aspectos como situação e desenvolvimento econômico, composição da população, grau de urbanização e dados demográficos, cada um a seu modo, favorecem a compreensão das tendências atuais e futuras de desenvolvimento da sociedade. Com base em tais conhecimentos e até por meio de *insights* é possível chegar a prognósticos úteis e precisos quanto aos futuros desdobramentos na esfera da ordem e da Segurança Pública.

As estratégias preventivas que deveriam ser a grande mola propulsora dos órgãos de Segurança Pública não constituem o seu ponto forte, nem são apreciadas ou valorizadas pelos administradores policiais. Tem-se a impressão de que os resultados da prevenção não podem ser verificados objetivamente, o que dificulta a avaliação do valor das táticas isoladas e dos grupos de “super-heróis das polícias”. É difícil afirmar quantos acidentes de trânsito poderiam ser evitados, por exemplo, colocando-se um guarda uniformizado num cruzamento perigoso, ou quantos furtos poderiam ser impedidos por rondas policiais a pé, durante a noite em áreas residenciais, bem como durante o dia nas áreas comerciais das cidades.

O requisito da capacidade de antecipação e reação deve levar em consideração as opiniões da comunidade e formular respostas proativas, preferencialmente às reativas. A constatação de que a organização tradicional dos órgãos de Segurança Pública constitui, na verdade, um obstáculo à aplicação proativa da lei só ganha terreno de forma muito lenta no interior das organizações. Por quê? Porque inexistente um sólido movimento social e até mesmo governamental que impulse uma grande reforma não só dos órgãos de Segurança Pública como de todo o sistema da justiça criminal do Brasil, ficando o debate adstrito aos momentos de crise. Depois, tudo é rapidamente esquecido.

Deve ser considerado que tanto o crime quanto a Segurança Pública têm dimensões e circunstâncias diferenciadas (locais, municipais, estaduais, nacionais e internacionais). A dimensão local parece ser a mais afinada com a articulação e o desdobramento dos órgãos de Segurança Pública estaduais no Brasil, bem como as demandas da comunidade, o que implica repensar a maneira como se vem trabalhando. Não há como lidar com essas relações se a interação do Estado, por

meio de seus órgãos próprios de Segurança Pública, com a comunidade não for estabelecida de forma legal e constante.

Num país em que a cada ano cerca de cinquenta mil pessoas são vitimadas por homicídios, já era hora de se criar uma lei de responsabilidade específica para a atuação do sistema de justiça criminal, deixando as ações meramente paliativas e esporádicas para alcançar um objetivo comum de refluir e manter a violência criminalizada em patamares civilizados e sob controle efetivo do Estado.

A prevenção, a detecção e o desvendamento do crime só têm possibilidade de se concretizarem quando os órgãos de Segurança Pública tomam conhecimento das práticas delituosas. O Estado, por meio das polícias, só toma conhecimento de duas formas: **diretamente**, quando está presente, e **indiretamente**, quando alguém informa.

Em nenhum lugar do mundo os efetivos policiais são suficientes para ocupar todos os espaços públicos, além de ser considerável a quantidade de infrações praticadas em espaços privados. Por isso, os órgãos de Segurança Pública devem estabelecer um canal de informação que flua direto da sociedade para eles. Entretanto, existe uma barreira que impede esse fluxo: a falta de confiança da sociedade e o descrédito nas resoluções dos problemas pelos quais os órgãos de segurança pública respondem. Portanto, devem ser estabelecidos mecanismos que eliminem essa barreira para permitir o fluxo desejado de informações, sendo este um ponto alto da metodologia aplicada para a implantação do modelo interativo de Segurança Pública.

Se o cidadão conhece o policial, se os órgãos de Segurança Pública atuam da forma esperada e desejada pelo cidadão, se o cidadão passar a ter voz e vez, e se o cidadão for ouvido

e seu desejo atendido tecnicamente, fica estabelecida uma via de mão dupla entre ele e os órgãos operadores da ordem pública, surgindo um elo de confiança e de credibilidade.

Em busca de uma solução para a insegurança pública

Uma gestão eficiente de Segurança Pública envolve a combinação adequada de políticas de caráter repressivo e/ou punitivo, e medidas de caráter preventivo.

Júlio Cezar Costa

A aplicação da lei dá-se em um contexto dinâmico em que os enfoques e as relações evoluem continuamente e adquirem crescente complexidade. Os órgãos de Segurança Pública devem, pois, por intermédio de seus agentes, desenvolver uma capacidade de adaptação e mudança para que o sistema como um todo não se torne um obstáculo ao progresso da sociedade. Somente assim esses órgãos de proteção pública estarão em condições de atender às demandas e necessidades da sociedade e corresponder às expectativas que neles foram depositadas.

Qual o mecanismo que possibilita ao cidadão ser servido por um órgão de Segurança Pública de acordo com a sua necessidade e expectativa? Que possa deliberar onde quer e como quer a presença da polícia? Que possa efetivamente exercer o controle sobre ela e ao mesmo tempo transforme o cidadão em responsável pela segurança e participe das relações que permitirão à polícia ser mais eficiente? Que mecanismo se indica para que o modo de fazer policiamento seja conforme aos princípios e padrões dos direitos humanos, ao mesmo tempo instrumento de

promoção e proteção dos próprios direitos humanos? Pensamos que a resposta seja a comunitarização da Segurança Pública, aliada ao uso de modernas tecnologias sociais e de supervisão, da inteligência policial, bem como à melhoria da qualidade de vida dos homens e mulheres que integram o sistema de preservação da ordem pública, hoje sem qualquer expectativa própria dessa melhoria e carentes de reconhecimento social e governamental.

Somente almejando o alcance dos objetivos programáticos insertos na Constituição da República teremos a plenitude da cidadania, sem o menoscabo de ruas escuras, sem esgotos, sem pavimentação, insalubres e inseguras.

Enquanto Segurança Pública for mercadoria política nas mãos de curiosos, sem que exista a obrigação para os governos em implantar, não programas midiáticos, mas políticas públicas de Segurança Pública consistentes, haveremos de conviver num país inseguro em que a vida não tem o valor que a Constituição lhe atribui, infelizmente.

Como expressão de toda essa busca pela pacificação social pelos cidadãos brasileiros, por meio de um Estado que os proteja e garanta a Segurança Pública de forma ampla e sustentável, cabe-nos comunitarizar esse ambiente, como estão fazendo as nações desenvolvidas, como os Estados Unidos, em 1973, que introduziu, por meio de relatório da Police Foundation de Washington, as expressões policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas, com novo foco preventivo para a ação de suas organizações policiais (SILVA, 1990).

PARTE III

Segurança pública proativa: contextualização da insegurança pública

A maior insanidade é fazer sempre o mesmo e desejar resultados diferentes.

Albert Einstein

A sociedade contemporânea passa por um momento histórico determinante, um divisor de águas. Vale recordar que o Brasil acolherá significativo crescimento advindo da exploração de petróleo e de toda a cadeia industrial que esta exploração demanda. Se, por um lado, isso significa imediata melhoria da qualidade de vida, com possibilidade de novos postos de trabalho, tende também a um aumento da violência criminalizada não só contra o cidadão, como também, contra o patrimônio público ou privado.

A concretização da democracia, a expansão econômica e os avanços tecnológicos por que passamos têm dado maior visibilidade ao Brasil, associando-o a uma imagem de país promissor e atrativo aos olhos de novos investidores internacionais e da sociedade. A cargo disso, também conquistaram maior visibilidade os indicadores de violência e criminalidade, que ocorrem na mesma extensão dos avanços econômicos e que, muito a contragosto da sociedade civil organizada, constitui uma mancha nebulosa nessa boa imagem desenvolvimentista.

Como um recorte desse quadro, veremos alguns dados publicados pelo Instituto Sangari no *Mapa da Violência 2010 – Anatomia dos homicídios no Brasil*.³² Segundo a publicação, constata-se que o crescimento do número de homicídios – registrados pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – é um desafio ainda não vencido pelo governo e pela sociedade brasileira. Portanto, questão para reflexão mais aguçada, já que os enormes prejuízos à cidadania e à imagem do país são evidentes na análise desses dados:

Na década 1997/2007, o número total de homicídios registrados pelo SIM passou de 40.507 para 47.707, o que representa um incremento de 17,8%, pouco inferior ao incremento populacional do período que, segundo estimativas oficiais, foi de 18,6%.

Esses dados demonstram claramente que a sociedade brasileira tem presenciado uma crescente onda de criminalidade. A eles é preciso acrescentar o caos do sistema prisional, bem como os crimes contra o patrimônio que, em muitos casos, deixam sequelas nas vítimas de forma irreparável. Há que considerar, ainda, que o tráfico de drogas nas ruas e escolas tem se tornado fator cada vez mais preocupante, e sem quase ou nenhuma ação efetiva por parte do Estado no que tange às políticas de tratamento e reinserção social dos usuários, jovens em sua enorme maioria.

No Espírito Santo um dado importante, divulgado pelo Instituto Futura, em 29 de abril de 2007, após pesquisa³³ sobre o medo na Segurança Pública, indicou que os entrevistados em quatro municípios da Grande Vitória afirmavam que seu maior medo era a violência. Os índices apurados na pesquisa foram da ordem de

³² Disponível em: <<http://www.sangari.com/midias/pdfs/MapaViolencia2010.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

³³ A pesquisa “MEDOS” foi realizada no período entre 10 e 11 de abril de 2007 e está disponível no endereço eletrônico: <<http://www.futuranet.ws>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

92,04% da totalidade dos entrevistados. No entanto, este índice aumentou para 98% entre os residentes em Vitória.

Diante desse cenário de insegurança e criminalidade, torna-se imprescindível uma interação cada vez maior da sociedade na proposição de medidas e de ações de médio e longo prazo contra a escalada da violência criminalizada de tal forma que as prefeituras, empresas privadas, associações de bairros, organizações da sociedade civil e organizações não governamentais desenvolvam, em parceria com o Estado, programas voltados para a Segurança Pública. Os programas devem ter ampla e consistente política pública na área da segurança, como a iniciada em 1999, pelo Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo (Pro-pas), conforme o editorial do jornal *A Gazeta*, de Vitória, de 02 de dezembro de 1999:

Modelo de Segurança

É dada a partida para a maior reforma de base da história recente da Segurança Pública no Espírito Santo. Presume-se que a implantação total do conjunto de medidas, arrojadas e inteligentes, transmitirá à sociedade a sensação de que estará mais bem protegida contra a sanha da criminalidade. Essa esperança origina-se de uma percepção há muitos anos não verificada: o aumento da capacitação profissional das polícias civil e militar.

Um caso de sucesso no Brasil: “A Gente de Paz” do Pro-pas

*A violência, seja qual for a maneira como
ela se manifesta, é sempre uma derrota.*

Jean Paul Sartre

O projeto “A Gente de Paz” foi instituído pelo governo do Espírito Santo quando do lançamento da primeira política pública holística e com perspectiva sistêmica de Segurança Pública capixaba, em 1º de dezembro de 1999, dentro do Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública, conhecido como Pro-pas. Vale ressaltar que esse programa foi anterior ao programa nacional de segurança lançado pelo governo federal em 2000.

O projeto “A Gente de Paz” foi idealizado com enfoque na interação e no desenvolvimento comunitário e na diminuição dos fatores condicionantes da criminalidade em bairros com pouca infraestrutura da Grande Vitória. Por meio da organização popular, o objetivo era promover o resgate da cidadania, com ações direcionadas à geração de renda e ao exercício da atividade de Segurança Pública de forma diferenciada e proativa nas comunidades envolvidas.

Com recursos humanos e materiais necessários à execução do projeto, as ações resultaram na inclusão social, com participação de jovens em risco social, que se distanciaram dos ambientes de criminalidade e violência.

Concebido sob o enfoque de ações proativas, por uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais liberais, policiais e artistas populares, além de lideranças comunitárias dos bairros envolvidos, o “A Gente de Paz” se propôs alcançar diferentes áreas: arte e cul-

tura, esportes e educação, tratamento de dependência química e fomento socioeconômico, não como meras atividades de lazer e entretenimento e sim como agentes de transformação social.

Habilitar jovens em risco social tornaria mais inteligente e rápido o controle da criminalidade em vez de manter as repetidas e constantes “batidas policiais” nas periferias da Grande Vitória. Este foi o mote para reunir forças junto às lideranças das comunidades, utilizando a interação social para aproximar a comunidade dos órgãos de Segurança Pública, visto o abissal distanciamento e a desconfiança existentes por parte das comunidades escolhidas. A princípio este foi o alvo do programa.

A alocação de meios materiais e remunerativos para as diversas equipes cumprirem suas tarefas e metas não foi algo difícil. Naquele momento, o Fundo Nacional de Segurança Pública financiava toda a extensão do projeto e até mesmo veículos (tipo “van”), caracterizados com logomarcas, que foram adquiridos e disponibilizados para as equipes atuarem cotidianamente, ocupando os espaços vazios nas comunidades, antes usados para a busca e o uso de drogas, principalmente por falta de opção do que se fazer.

Não é por mera coincidência que a inflexão da violência criminalizada no Espírito Santo só foi negativa a partir da implantação do Pro-pas e, principalmente, de sua ferramenta mais inteligente: o “A Gente de Paz”. Dados oficiais publicados à época pelo Instituto Jones dos Santos Neves, dentro do Projeto de Construção de Indicadores de Segurança Pública, mostravam a tendência de redução da criminalidade após a implantação do Pro-pas.

É preciso transmitir aos gestores públicos e administradores de órgãos de Segurança Pública o que ensina Manuel Lopes Rey, citado por Jorge da Silva em *Segurança pública e polícia – crimi-*

nologia crítica aplicada, publicado em 2003, quando descreve as condicionantes da criminalidade: o poder, o desenvolvimento, a desigualdade, a condição humana e o sistema penal.

Lopez Rey, ícone da criminologia contemporânea, ensina que a criminalidade não decorre de relações causais, mas de fatores condicionadores, dando a dimensão de como podem ser empreendidas ações de grande valia para o controle da criminalidade. Para tanto, é preciso que o Estado mantenha uma política pública de Segurança Pública que sustente seus programas e ações nesta área, acabando-se de vez com o empirismo e o discurso num segmento tão importante para a vida em sociedade.

Voltando ao projeto “A Gente da Paz”, ele foi estruturado dentro do espectro prevencionista e com interatividade comunitária, visando atuar na contenção das taxas e indicadores de violência criminalizada anteriormente existentes. Foram desenvolvidos os seguintes subprojetos:

1. Cultural

Efetivamente a cultura ocupou o tempo dos jovens em risco social e criou alternativas para distanciá-los da criminalidade: teatro, artes plásticas e principalmente música estavam direcionados a cumprir esse papel. Além de educar, ampliavam a visão de mundo e as perspectivas dos cidadãos, levando à construção de novos ideais.

Foram realizadas de modo continuado oficinas de *hip-hop*; curso de DJ; reuniões de trocas de experiências de vida; curso de *break*, de letra e rima, além de grafite e oficina de teatro.

Os grupos se apresentavam nas solenidades públicas da área de Segurança Pública. Eventos eram programados para que as equipes culturais se apresentassem, forma de a sociedade

conhecer o trabalho de prevenção não policial, inserido no Pro-pas.

Inúmeros artistas capixabas participaram deste projeto, entre eles Milson Henriques, Renegrado Jorge, entre outros.

2. Esportivo

As alternativas de ocupação do tempo ocioso mostraram-se fundamentais para deslocar o cidadão dos circuitos marginais. O oferecimento de práticas desportivas à comunidade, supervisionadas por professores de educação física contratados pela gerência do projeto, foi uma das alternativas. Para tanto, foi necessário equipar os bairros para tais atividades, ação feita em conjunto com a comunidade. Um dos objetivos era auxiliar as comunidades na estruturação de campeonatos interbairros e intermunicipais.

A divulgação na mídia local e a premiação dos vencedores tornaram-se importantes para estimular maior dedicação nas seguintes atividades: curso de basquete e oficinas de jiu-jítsu e de ioga.

3. Educativo

A estruturação das atividades também ganhou espaço nas escolas públicas, um dos locais em que grupos organizados desenvolviam suas atividades. Isto ainda gera conflitos permanentes entre professores e funcionários de um lado, e alunos de outro; conflito que tende a ser vencido pelos alunos por serem numericamente mais expressivos.

Concomitantemente, o objetivo era desenvolver atividades articuladas de esporte, cultura e tratamento de dependência química no formato de campeonatos e festivais. Além disso, desenvolviam-se cursos extracurriculares de formação cívica e outros técnico-profissionalizantes para inserção no merca-

do de trabalho: informática, línguas, habilitação para motorista profissional são apenas alguns exemplos.

4. Socioeconômico

É compreensível e notório que a falta de uma estrutura socioeconômica capaz de suprir as necessidades básicas da população pode levá-la às atividades marginais que, direta ou indiretamente, contribuem para a elevação dos índices de violência criminalizada em uma comunidade.

As ações marginais tendem a se estruturar nas comunidades como uma intrincada e densa malha social que, muitas vezes, abole a existência de atividades legais e socialmente produtivas. Resultado: o indivíduo fica sem alternativas para se inserir legalmente no mercado de trabalho.

O subprojeto socioeconômico teve parcerias com setores da sociedade interessados em incentivar a criação de empresas e cooperativas – em áreas de importância real no mercado de trabalho – constituindo-se como fonte alternativa de captação de recursos para essas comunidades.

5. De tratamento de dependência química

É quase impossível falar em atividades marginais e violência criminalizada sem mencionar as drogas ilícitas. Cada vez mais elas ocupam um lugar coadjuvante e até se tornam um meio facilitador de delitos.

O projeto se sustentou na metodologia dos 12 passos, em parceria com os Narcóticos Anônimos. Cerca de 2.000 jovens foram atendidos em regiões preestabelecidas na região metropolitana da Grande Vitória.

Prevenção comunitária

a) Fatores condicionantes da criminalidade

Crescimento sem planejamento, crescimento desordenado e sem distribuição de renda, ou as mais diferentes formas de evolução da riqueza, geraram, no Brasil, a periferização da desigualdade e uma baixa condição socioeconômica.

De acordo com a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),³⁴ de 2003, se houvesse uma redução de apenas 2% da desigualdade de renda no período de cinco anos, os homicídios cairiam em 11,6% no Estado de São Paulo e, em 12,8%, no Rio de Janeiro.

Anteriormente, por conta da falta de políticas públicas planejadas para serem executadas em médio e longo prazo, os governos deixaram um enorme passivo social que, hoje, deve ser reparado com ações de inclusão social.

Nas últimas décadas, o surgimento, nas grandes áreas urbanas, de enormes bolsões de pobreza, sem infraestrutura, com poucas escolas públicas, mínima oferta de empregos, precário atendimento em saúde pública, bem como também a grande insalubridade de tais locais, podem ter ajudado na desagregação familiar, fator constante de ruptura do controle social. Esse fenômeno irradiou-se além dos círculos das metrópoles e adentrou, também, em outros territórios de nossa hinterlândia.

A prevenção primária que se estabelece no ambiente familiar tornou-se rarefeita. O crescimento do tráfico de drogas promoveu, pelo emprego da força marginal, a horizontalização da insegurança e do medo.

³⁴ Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2007.

A criminalidade e a insegurança têm, em muito, suas raízes asentadas na forma desorganizada de nosso desenvolvimento socioeconômico que não foi baseado na inclusão social, tampouco em um modelo de desenvolvimento sustentável.

A consequência da inapetência do Estado brasileiro com as questões sociais e, em particular, com a Segurança Pública é que, segundo dados oficiais, em apenas 23 anos, no período de 1980 a 2002, no Brasil, foram registrados 695.000 homicídios. Ou seja, em média, ocorreram 30.217 homicídios por ano, 2.518 por mês, 84 por dia ou 3,5 por hora.

Assim, se nada de concreto for feito de imediato, estará anunciada uma catástrofe de dimensões mundiais, vista de forma difusa, mas que tem trazido significativas perdas, principalmente porque as principais vítimas são jovens afrodescendentes, do sexo masculino, na faixa etária de 15 a 24 anos, que comporiam a força de trabalho necessária para a construção do futuro de nossa nação.

b) Novo modelo de gestão da Segurança Pública com a comunidade

No Brasil, a crescente onda de violência criminalizada não pode ser creditada apenas à falta de policiamento e de ações de polícia. Isto é um equívoco. Não basta apenas aumentar os efetivos de policiais, será preciso organizar um novo modelo de gestão dos órgãos de Segurança Pública e também do sistema de justiça criminal como um todo, baseado no cumprimento de objetivos e metas definidas previamente pelo Estado em parceria com a sociedade civil organizada, por meio de conselhos interativos de Segurança Pública, dando forma prática à norma programática de nossa Constituição em seu artigo 144.

No Brasil todo há muito se discute o que fazer para inverter essa situação de aumento da inflexão da violência criminalizada. Sabe-se que, entretanto, sem políticas públicas consistentes não se alcançará êxito algum:

[...] a política pública de Segurança Pública é o meio pelo qual o Estado estabelece as regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a preservação da ordem pública e proteção da incolumidade e do patrimônio das pessoas, bem como o controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício de sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular (SANTIN, 2004, p.110).

No Espírito Santo, apesar de a Segurança Pública não ter avançado em resultados relativos ao controle da criminalidade, o “Projeto ES 2025” prospectou o futuro em diferentes áreas de atuação do poder público e, em especial, na Segurança Pública, embora não tenha sido implantada nenhuma política pública de Segurança Pública de forma efetiva, depois do fim do Pro-pas.

Era diferente a percepção da sociedade em 2002, quando vigorava o Pro-pas, conforme se observa na citação do Relatório de Gestão do Pro-pas, publicado no *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*, em 9 de dezembro de 2002, feita pelo diretor do Instituto Futura de Vitória, José Luis Orrico: “A população aprova a medida do governo do Estado na criação do projeto Pro-pas”.

A base de qualquer política pública de Segurança Pública não poderá se afastar do que, como já visto, prescreve a Resolução 34/169 da ONU, de 17 de dezembro de 1979, em que se firma o padrão internacional para um novo modelo de aplicação da Segurança Pública, Os pilares são: representatividade, correspondência às necessidades e expectativas públicas, responsabilidade e necessidade de prestar contas

à sociedade no que concerne à atuação dos órgãos de Segurança Pública.

Assim, constitucionalmente assegurado o caráter democrático da formulação da política e do controle das ações de Segurança Pública com a participação da sociedade civil, fica induzida a necessidade de concretização, por parte do Estado brasileiro, de uma modelagem comunitária para os seus órgãos de Segurança Pública, diferente da atual, altamente burocratizada e avessa às intervenções da sociedade civil organizada.

Talvez a saída fosse, de imediato, proceder à regulamentação do que dispõe o § 7 do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que diz: “ A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Incrivelmente, o dispositivo constitucional anteriormente citado é tido como letra morta e motivo de inúmeros questionamentos, pois a insistência dos sucessivos governos em utilizar o modelo secular de Segurança Pública, dissociado da realidade da sociedade brasileira, é fator agravante no controle da criminalidade.

Ações possíveis de serem desenvolvidas

O círculo virtuoso da Segurança Pública – Como já analisamos, o surgimento da Segurança Pública foi determinado pela necessidade de manutenção da ordem e, também, do bem-estar social.

Na obra *Governo e governança* – Seminário PROCAD, Jorge Batista de Assis afirma:

Então, a humanidade hoje, em diferentes dimensões, vive sob esse espectro de um medo e de uma insegurança que perpassam as relações humanas e sociais. Zigmunt Bauman tem trabalhado em toda a sua obra essas questões, desde os aspectos econômicos, sociais, políticos e de Estado, chegando às questões afetivas (ASSIS, 2008, p. 61).

No modelo atual de atendimento da Segurança Pública pelo Estado verifica-se que é reativo, sem preocupação com a prevenção cotidiana, deixa-se de buscar a história dos incidentes criminais, desejando apenas o registro das ocorrências para efeitos estatísticos.

É preciso alterar essa rotina da “polícia do aconteceu” com ação proativa, interativa e comunitária, e uma interface dos órgãos de Segurança Pública com a sociedade civil organizada, alterando o paradigma do “já aconteceu, para o do pode acontecer”. Somente assim, buscando conhecer as características da realidade criminal em cada região/localidade, bem como suas condicionantes é que surgirão possibilidades e instrumentos para se implantar uma nova metodologia de prevenção, policial ou não.

Na construção de um círculo virtuoso da Segurança Pública poderemos empregar impactantes medidas preventivas e ações ressocializantes nas comunidades em que os indicadores de violência criminalizada estejam acima dos padrões admitidos internacionalmente.

É possível conceber uma abordagem proativa nas regiões ou bairros de alta incidência criminal, em parceria com os municípios e com a sociedade civil organizada. O foco será a diminuição do ingresso dos jovens – entre 15 e 24 anos – na rotina da criminalidade. Sobre esta forma de aplicação da Segurança Pública constatamos a experiência que começou a se desenvolver na área de circunscrição do 11º Batalhão da Polícia Militar (BPM) do Espírito Santo, sediado em Barra de São Francisco.

As intervenções precoces, visando à prevenção e à diminuição dos indicadores criminais, como experimentado no “A Gente de Paz”, poderão ocorrer dentro do espectro seguinte, por meio do desenvolvimento de atividades e ações nas áreas: da educação formal e inclusiva; do esporte, lazer e cultura; da organização civil e pacificação comunitária; da economia solidária e desenvolvimento comunitário, e de saúde.

Pensando em um programa de prevenção e interação comunitária

O desenvolvimento de um programa de prevenção comunitária carece do diagnóstico e mapeamento, pelo poder público, das zonas de alto risco social no ambiente da Segurança Pública para a implantação de uma Planta de Policiamento Ostensivo e Eletrônico (PPOE).

A escolha de onde agir não pode continuar a ser feita de forma aleatória, mas principalmente deve ser embasada em indicadores confiáveis, que reflitam a realidade geográfica das manchas criminais, tal como fazem os gestores do Departamento de Polícia de Nova Iorque, nos Estados Unidos, por meio do uso do Compstat,³⁵ um aperfeiçoamento do mapa do crime, criado em 1922, nos EUA.

A fase de diagnóstico da problemática deverá ser consistente, levando-se em consideração não somente os dados estatísticos, mas também a percepção psicológica da insegurança e do medo das comunidades, de modo multifatorial, sem exclusivismos ou

³⁵ Sistema informatizado de acompanhamento em tempo real das ocorrências policiais na cidade de Nova Iorque, implantando durante a gestão do prefeito Rudolph Giuliani, na década de 1990.

determinismos, por meio de pesquisas de vitimização, que deveriam ser periódicas e abrangentes.

Formação de equipes executoras

Para a execução das ações e serviços programados, seria necessária a formação de equipes colaborativas personalizadas para encampar o desenvolvimento dos trabalhos, por meio de líderes e de equipes multidisciplinares. Esta é uma forma de atingir os objetivos e metas predefinidas sem, entretanto, deixar de priorizar o *civilian oversight*, ou seja, o monitoramento externo, com supervisão civil, um instrumento da sociedade civil organizada.

Formação de núcleos de implantação e monitoramento

A partir dos conselhos interativos de Segurança Pública estes núcleos seriam formados, de modo a aconselhar, a partir das necessidades de acompanhamento e monitoramento das ações desenvolvidas, observando-se o conceito de *accountability* policial: obrigação de prestar contas de recursos, encargos, tarefas, especificados anteriormente, principalmente quando a sua execução implica a participação de diferentes pessoas, em diferentes níveis.

Envolvimento dos órgãos de Segurança Pública e das agências de monitoramento social

O êxito de um programa de prevenção comunitária de grande porte dependerá em muito da participação dos órgãos de Segurança Pública e das demais agências de controle social, além da aceitação, da confiabilidade e da militância efetiva das comunidades a serem beneficiadas.

A necessidade de envolvimento e de uso de novas metodologias e monitoramentos modernos e informatizados, além da indispensável formulação de ações de cunho preventivo-policiais é a base para o sucesso de uma ação de reação social ao crime.

Para melhor ilustrar e encaminhar uma resolução para o sério problema da insegurança, Jerome H. Skolnick e David H. Bayley em *Policiamento comunitário* (2002, p. 19) nos informam sobre os elementos programáticos para a comunitarização da Segurança Pública, envolvendo as seguintes normas:

- 1ª Organização da prevenção do crime baseada na comunidade.
- 2ª Reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais.
- 3ª Aumento da responsabilização das comunidades locais.
- 4ª Descentralização de comando.

Assim, poderemos gerar a necessidade conspícua da sociedade em organizar-se em torno de ações de cunho socioeconômico e político para alcançar o objetivo comum: a redução dos índices de criminalidade e da sensação de insegurança que atinge a todos indistintamente. Isso significa, em última instância, que o que se procura aqui é o que move um Estado justo, democrático e atento à sua população: a melhoria de sua qualidade de vida.

Como indicação de um caminho a ser percorrido, sugerimos a formação de uma aliança técnica que tem – na estratégia de comunitarização da segurança – sua base mais elementar. Será preciso, enfim, um estudo técnico, capaz de dar suporte para a implantação do programa de prevenção da criminalidade e da violência, com enfoque na participação comunitária, o que otimizará o policiamento democrático.

Sidney Guerra na já citada obra *Governo e governança* conjectura:

A cidadania, como dizia José Murilo de Carvalho, foi arquitetada de cima para baixo, com o Estado paternalista aqui-

nhoando direitos políticos às pessoas sem que houvesse uma real reivindicação e conquista desses mesmos direitos, o que prejudicou a consolidação da consciência cidadã no Brasil, em função da falta de sentimento constitucional (GUERRA, 2008).

Finalmente será preciso romper a barreira da falta de credibilidade e da desconfiança nos serviços policiais, senão vejamos a descrição contida no livro *Policciamento comunitário - experiências no Brasil 2000-2002*:

Pesquisa de vitimização feita recentemente (junho de 2002) pelo Ilanud (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente) com 2.800 entrevistados em quatro capitais confirma que, comparativamente aos outros serviços públicos, o policiamento é o que recebe a pior avaliação popular (OLIVEIRA, 2002).

Policciamento democrático: o paradigma emergente e suas origens

*Mas se os tempos mudam e os comportamentos
não se alteram então será a ruína.*

Maquiavel

A Inglaterra, nas primeiras décadas do Século XIX, passava por momentos de muita insegurança. As desigualdades sociais eram abismais, gerando anarquia e perturbação coletiva na sociedade.

Designado pela rainha, sir Robert Peel, então ministro do Interior, além de promover a reforma do código penal inglês, recebeu a incumbência de organizar a força policial londrina.

Robert Peel, nascido em rica família na cidade inglesa de Bury, era tido como competente administrador e uma pessoa incorruptível. Sabe-se que ele acreditava que o uso da força era um privilégio do cargo, mas não deveria ser o modelo de policiamento.

Assim, em 1829, cria a London Metropolitan Police Force (Força Policial Metropolitana de Londres), que desde o seu início teve a investidura de seus integrantes como de natureza civil, embora fosse também uma organização disciplinada e de tempo integral, devidamente financiada pelo poder público.

Os princípios da polícia moderna

A Inglaterra, à época, concebeu a sua força policial em contraposição ao modelo tirânico da polícia francesa. Por vários anos foram intensivas as discussões parlamentares promovidas por sir Robert Peel para formatar a arquitetura do novo modelo policial, que seria criado a partir de 1829.

Foram estabelecidos, segundo Roberson Luiz Bondaruk em *A prevenção do crime através do desenho urbano* (2007, grifo nosso), nove princípios para a modelagem da polícia londrina:

- 1) **Prevenção** – A missão básica pela qual a polícia existe é prevenir o crime e a desordem.
- 2) **Necessidade de respeito público** – A habilidade da polícia de executar os seus deveres é diretamente dependente da aprovação pública quanto à existência, ações, comportamento e habilidade policial em assegurar a manutenção do respeito público.

- 3) **Cooperação do público com a polícia** – A polícia deve assegurar a cooperação do público quanto à observância voluntária da lei e assegurar e manter o respeito público.
- 4) **Diminuição do uso da força** – O grau de cooperação do público, que possa ser assegurado, diminui a necessidade de uso da Força pública.
- 5) **Imparcialidade** – A polícia procura e preserva a cooperação do público – não por cativar a opinião pública, mas demonstrando, constantemente, um serviço imparcial à lei, em absoluta independência, sem se ater à justiça ou injustiça de leis individuais, por estar pronta a oferecer um serviço individual de amizade a todos os membros da sociedade, sem distinção de raça ou classe social.
- 6) **Esgotamento de todas as possibilidades** – A polícia deveria usar a força física no limite necessário para assegurar a observância da lei ou para restaurar a ordem, somente quando o exercício da persuasão, conselho e aviso forem considerados insuficientes.
- 7) **Interação com a sociedade** – A polícia deveria manter, com constância, um relacionamento com o público que valorizasse a tradição: a polícia é o público e o público é a polícia. Porém, a polícia é o único membro do público pago para dar atenção em tempo integral às obrigações que incumbem a cada cidadão no interesse do bem-estar da comunidade.
- 8) **Limite da ação policial** – A polícia deveria sempre direcionar suas ações no sentido estrito das suas obrigações e nunca parecer usurpar os poderes do judiciário de vingar indivíduos ou o Estado.

- 9) **Ausência de crime** – O teste da eficiência policial é a ausência de crime e da desordem, e não da evidência visível das ações policiais ao lidar com eles.

Forças expandidas e forças comedidas: conceitos

O conflito entre os modelos clássicos de polícia, ou seja, o francês e o inglês, é algo a ser considerado no desenho de uma nova arquitetura para a área da Segurança Pública em nosso país, já que o modelo francês obedece à métrica expandida e o inglês, à comedida, ou seja, no primeiro, a tendência belicista e guerreira se tornam estereotipadas no modelo, enquanto na forma inglesa o que se pretende é a utilização das forças policiais como negociadoras do conflito social, sendo o policial um intermediador do conflito na maioria das vezes.

Segundo Carlos Magno Nazareth Cerqueira “[...] na abordagem reativa, a polícia responde a cada incidente toda vez que ela é acionada pela central de operações; responde sempre às chamadas sem preocupação com a história do incidente” (2001, p. 109).

Em 1829, a sociedade inglesa optou por criar uma força policial desarmada, cujo foco era proteger e servir os cidadãos, direcionando as suas atividades e demandas para manter a paz nas cidades, por meio do cumprimento das leis e da preservação da ordem pública.

O modelo implantado em Londres trouxe um novo conceito para aplicação nas polícias de todo o mundo, em confronto direto com o que era e que ainda é a prática do modelo francês, que propug-

na, basicamente pelo caráter militar da atividade policial no estilo de *gendarmerie*.

Ainda conforme Carlos Magno Nazareth Cerqueira (2001, p. 110) “[...] a postura da abordagem proativa é buscar a história do crime, conhecendo os seus atores principais, seus locais habituais de ocorrência, suas causas e as soluções para evitá-lo.”

Assim, enquanto no Brasil de 1831 o regente Diogo Antônio Feijó criava as guardas municipais permanentes, à semelhança do Exército, com características militares em formato de infante-cavalaria policial, na Inglaterra sir Robert Peel idealizou, em 1829, portanto, dois anos antes da criação das atuais polícias militares brasileiras, uma força policial com investidura civil, voltada para a defesa da sociedade.

Constata-se que ainda nos dias atuais a inscrição constitucional das polícias militares é substantivamente de forças expandidas, pois a investidura dos membros dessas corporações é militar como não o é, incrivelmente, a dos integrantes das Forças Armadas (Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica).

A diferenciação básica é a de que dentro do conceito de “forças expandidas” podemos encontrar as forças armadas, cujo objetivo é a defesa do território pátrio por meio de aprestamento bélico e adestramento guerreiro. Em se tratando das “forças comedidas” elas devem atuar na resolução de problemas do cotidiano das pessoas, mediando conflitos sociais, enfocando suas ações dentro dos princípios de sir Robert Peel, que deu origem à polícia moderna.

Ao analisarmos o que prescreve a legislação sobre as funcionalidades das polícias militares no Brasil, mesmo após o advento da Constituição Federal de 1988, em especial o Decreto Federal nº 88.777 (R-200), de 30 de setembro de 1983, que regulamenta

o Decreto-Lei no 667, de 02 de julho de 1969, podemos incrivelmente constatar a natureza guerreira das milícias estaduais brasileiras, após quase 200 anos da fundação da polícia moderna em Londres, em 1829. Eis os pontos em destaque no aludido diploma legal ainda em vigor:

Art. 3º - O Ministério do Exército exercerá o controle e a coordenação das polícias militares, atendidas as prescrições dos § 3º, 4º e 6º do artigo 10 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa), por intermédio dos seguintes órgãos:

- 1) Estado-Maior do Exército, em todo o território nacional;
- 2) Exércitos e Comandos Militares de Área, como grandes escalões de enquadramento e preparação da tropa para emprego nas respectivas jurisdições;
- 3) Regiões Militares, como órgãos territoriais, e demais Grandes Comandos, de acordo com a delegação de competência que lhes for atribuída pelos respectivos Exércitos ou Comandos Militares de Área.

Parágrafo único - O controle e a coordenação das polícias militares abrangerão os aspectos de organização e legislação, efetivos, disciplina, ensino e instrução, adestramento, material bélico de Polícia Militar, de saúde e veterinária de campanha, aeronave, como se dispuser neste regulamento e de conformidade com a política conveniente traçada pelo Ministério do Exército. As condições gerais de convocação, inclusive mobilização, serão tratadas em instruções.

Art. 4º - A Polícia Militar poderá ser convocada, total ou parcialmente, nas seguintes hipóteses:

- 1) Em caso de guerra externa;
- 2) Para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, e nos casos de calamidade pública declarada pelo Governo Federal e no estado de emer-

gência, de acordo com diretrizes especiais baixadas pelo Presidente da República.

Art. 5º - As Polícias militares, a critério dos Exércitos e Comandos Militares de Área, participarão de exercícios, manobras e outras atividades de instrução necessárias às ações específicas de Defesa Interna ou de Defesa Territorial, com efetivos que não prejudiquem sua ação policial prioritária.

Art. 6º - Os Comandantes-Gerais das Polícias militares poderão participar dos planejamentos das Forças Terrestres, que visem a Defesa Interna e à Defesa Territorial.

A alteração de modelos de modo ordinário é dificultosa por diversos aspectos. Ainda assim, por meio de uma emenda constitucional, poder-se-ia alterar a Constituição a fim de adequá-la ao estágio de democracia vivido pela sociedade brasileira, dando às polícias uma nova identidade diante das demandas atuais da sociedade por Segurança Pública.

O estado brasileiro terá que buscar uma nova legislação para estabelecer outra modelagem para a Segurança Pública e também para a horizontalização das prerrogativas, direitos e deveres entre os integrantes do sistema de justiça criminal, visto a não uniformidade hoje existente entre tais segmentos.

Como jovem democracia abaixo da linha do Equador é necessário, ao Brasil, estabelecer o mandato policial como uma nova tecnologia jurídica, avançando ao que hoje se resumem em vagas e não regulamentadas atribuições constitucionais.

As eras da polícia nos Estados Unidos

Não só a polícia brasileira precisa de reformas. Existem antecedentes. Nos Estados Unidos, por exemplo, a polícia passa por alterações de tempos em tempos para se atualizar. Exemplificamos com as chamadas eras das polícias estadunidenses, visto ser a nação mais próspera do planeta e que certamente tem os seus méritos irradiados para os demais países. A cronologia é aproximada e se baseia nos relatos de Nazareth Cerqueira (1999, p. 5).

São três fases da polícia norte-americana:

- 1) A era política (1830 a 1900) – A polícia era dominada pelo poder político local, servindo de alicerce para a manutenção de estruturas partidárias e sem foco na prestação isenta dos serviços de proteção, socorro e assistência, funções clássicas da atividade policial em todo o mundo.
- 2) A era da reforma (1900 a 1960) – Com a constatação de malefícios trazidos no ambiente da partidarização da polícia nos tempos da “era política”, coube à sociedade buscar a transformação das organizações policiais em segmentos profissionalizados e isentos no exercício do mandato policial. Foi uma época em que houve extremos avanços na formulação de um modelo policial apolítico e profissional, baseado na boa técnica e no uso de inventos tecnológicos que deram novo impulso às atividades operacionais do policiamento, tais como a do telefone, do carro patrulha, do rádio de intercomunicação e do mapa do crime, tudo a partir de 1920.
- 3) A era da resolução de problemas com a comunidade (1960 até os dias atuais) – A partir da década de 1960, o povo e o governo norte-americanos vêm buscando formas mais

cidadãs para “o fazer” das instituições policiais daquele país, por meio da comunitarização das ações de Segurança Pública. Hoje, o chamado policiamento com base nos anseios comunitários está em expansão em todos os continentes, desde o americano – em Nova Iorque – até Bangalore, na Índia.

As resoluções da ONU sobre a atividade policial no mundo

A ONU editou a partir do final da década de 1970 três estatutos, por meio de resoluções específicas, para ser aplicados no ambiente policial. Trata-se de regras internacionais adotadas no âmbito da mais importante organização internacional pública. Tais regras, embora não sendo tratados, funcionam como padrões internacionais recomendados para ação, aplicação e consideração no quadro das legislações e práticas nacionais que podem ser implementadas nos países membros. São elas:

- Resolução 34/169 da Assembleia Geral, de 17 de dezembro de 1979. Adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela aplicação da Lei.
- Resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989, do Conselho Econômico e Social – Emoldurou os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.
- Resolução 45/166 da Assembleia Geral, de 18 de dezembro de 1990. Estabeleceu os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela aplicação da lei, adotados pelo 8º

Congresso da ONU para a prevenção do crime e tratamento dos delinquentes.

Observa-se que a elaboração normativa da ONU para a área policial visa garantir os direitos dos cidadãos e evitar abusos e violações contra os direitos humanos. Estabelece também como marco referencial que a polícia deva fornecer serviços para o atendimento das comunidades, com atitudes preventivo-protetivas, além de ações de atendimento assistencial aos que necessitam de socorro ou ajuda imediata.

Embora ainda poucas quantitativamente, as resoluções expedidas pela ONU revelam a preocupação dos estados-membros com a atuação mais isonômica das forças policiais em todo o mundo, visando estabelecer parâmetros que permitam o acesso ao direito social à Segurança Pública de modo efetivo, participativo e democrático.

Mesmo não sendo um tratado, o Código de Conduta dos Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL), adotado pela Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979, é um instrumento que fornece aos governos regras diretivas sobre questões relacionadas com a justiça criminal e os direitos humanos.

Diante do quadro desenhado pelas resoluções da ONU já citadas, podemos buscar no enunciado da Resolução 34/169 – o marco fundador do policiamento democrático –, visto a abrangência das prescrições promulgadas que se firmam em três aspectos básicos e relevantes: a representatividade, a correspondência às necessidades e expectativas públicas, a responsabilidade e a responsividade (*accountability* policial).

Que, como qualquer órgão do sistema de justiça penal, todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela.

O modelo interativo de polícia hoje praticado em vários lugares do Brasil tem se destacado como a mola propulsora da reforma dos órgãos de Segurança Pública, pois atende aos requisitos e objetivos da resolução ora em comento.

Comunitarização no Brasil

Preliminares históricas – O Brasil foi um país de alternância histórica entre ditaduras e de espaços temporais de liberdade. Após a Proclamação da República em 1889, o rodízio no poder entre os estados de São Paulo e Minas Gerais promoveu o que ficou conhecida como a República Velha, que nada mais era do que uma dominação política das oligarquias sobre a sociedade brasileira.

Passada a República Velha vamos nós, os brasileiros, entrar em outro período de obscurantismo com a ditadura de Getúlio Dornelles Vargas, que governou primeiramente o Brasil – de 3 de novembro de 1930 a 29 de outubro de 1945 – sem que fosse investido na função de presidente da República por meio de eleições gerais, tornando-se o primeiro ditador republicano deste país.

Depois de breve período de surgimento da democracia, de 1946 a 1964, o Brasil mergulha novamente nas trevas de uma ditadura militarizada até 1985.

O represamento da sociedade civil e a repressão política ocorrida nos anos da ditadura militar apressaram o surgimento das comunidades eclesiais de base (CEBs) por meio de movimentos sociais liderados pela Igreja Católica.

As CEBs formaram a base da comunitarização da sociedade brasileira nos tempos mais recentes. Sua organização, formada por células, permitiu o aparecimento de um amplo movimento social que se robusteceu e deu causa à abertura democrática anos depois.

Rubens César Fernandes em *Privado porém público – o terceiro setor na América Latina* nos mostra como ocorreu a evolução, ou pelo menos pretensamente, evoluiu a comunitarização no Brasil:

“Comunidade” e “movimentos sociais” nos anos 70, sob a pressão dos regimes autoritários; “cidadania” e “sociedade civil”, com os processos de democratização da década de 80; “sem fins lucrativos e não-governamental”, com suas múltiplas e inumeráveis expressões nos últimos anos. São palavras articuladoras, mais do que conceitos objetivos (FERNANDES, 1994, p. 32).

Continua o autor: “[...] ser local, pequena e personalizada são características que, nesses meios, emprestam valor à comunidade”.

O estágio de sociedade civil organizada só pôde ser alcançado após as grandes mobilizações em prol do estabelecimento de um regime político com amplo espectro de democracia e participação popular, o que se consolidou com a promulgação da carta constitucional de 1988.

Akintolá do Rosário, em *Governo e governança*, diz:

Para Luiz Eduardo Soares, o esquecimento da polícia na transição democrática, em certa medida, acabou sendo funcional para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. Ou seja, essa negligência talvez tenha sido mais um golpe de espartezza do que uma indiferença política. Mas o fato é que a polícia ficou no passado, permanecendo prisioneira dos anos de chumbo, e continua organizada para defender o

Estado, não para defender os cidadãos, suas liberdades, seus direitos (2008).

Em setores indispensáveis da organização do Estado e da vida social, a Constituição brasileira de 1988 abriu importantes portas para que houvesse a participação popular, promovendo a democracia direta em áreas como saúde, educação e Segurança Pública.

Desse modo, nas prescrições constitucionais para a Segurança Pública o *caput* do artigo 144 enuncia:

[...] A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...].

Comunitarização da polícia brasileira

Foi o saudoso coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, o introdutor da comunitarização da polícia no Brasil, por meio de amplo programa desenvolvido durante seus períodos de comando à frente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), a partir de 1983.

O Brasil de hoje, mesmo com todos os percalços ainda existentes, deve ao coronel Nazareth Cerqueira a perspectiva de democratização da Segurança Pública, pois a ele coube pioneiramente vencer as animosidades e resistências à necessidade de um novo modelo de polícia em nosso país.

Há aproximadamente 20 anos vários estados brasileiros estão empreendendo esforços – mesmo que ainda sem políticas públi-

cas holísticas e sistêmicas – para renovar seus órgãos de Segurança Pública, objetivando o controle da violência criminalizada.

No Espírito Santo, o pioneirismo ocorreu com a implantação da Polícia Interativa em Guaçuí, como vimos, expandida para todo o Brasil.



Base Comunitária de Segurança do Jardim Ângela - SP
Fonte: site do Instituto Sou da Paz, <www.soudapaz.org>.

Em 2000, todas as experiências premiadas no concurso nacional de polícia comunitária foram egressas do Método Interativo de Polícia. Iniciando com o 1º lugar para o Projeto no Morro do Quadro em Vitória, o 2º lugar para os “Anjos do Bairro” em Macapá, e o 3º

lugar para a experiência de comunitarização praticada em Jardim Ângela em São Paulo, até então conhecido como “o lugar mais violento do mundo”.

Em matéria especial intitulada “*Um guarda camarada*” a revista *Época*, da Editora Globo, edição nº 184, de 26 de novembro de 2001, descreve a trajetória de mudança do então sargento David Monteiro da Conceição, comandante da base comunitária de Jardim Ângela em São Paulo, assim se expressando:

No mesmo bairro onde hoje é venerado, o sargento Davi cultivou fama de truculento. Ex-policia da Tropa de Choque, tem 22 anos de corporação e 15 mortes na folha de serviço. Afastado por cometer excessos em atos de repressão, foi transferido para o Batalhão de Trânsito e enviado a um curso de policiamento comunitário em Vitória, no Espírito Santo. Voltou para o Jardim Ângela completamente mudado.

Em novo concurso nacional realizado durante a Feira do Conhecimento em Segurança Pública e Cidadania, por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e Cidadania, em Brasília, em agosto de 2009, o modelo de Polícia Interativa, agora aplicado em Guarapari – ES, torna-se bicampeão brasileiro, novamente sob a liderança espetacular do tenente coronel Jailson Miranda, à época, coordenador estadual de Polícia Interativa da Polícia Militar do Espírito Santo.

Policiamento democrático: características

Marcando a história do fazer policial no mundo, com implantação de uma forma de policial virtuosa quanto ao cumprimento do mandamento inserido no enunciado da Resolução 34/169, da ONU, o que denominamos de policiamento democrático deve se estruturar sobre os seguintes pilares(R₂BENS):

a) Representatividade

Os policiais devem ser representativos da comunidade a que servem como um todo, tanto em gênero como em qualidade. As minorias devem ser representadas adequadamente dentro das instituições policiais, por meio de políticas de recrutamento justas e não discriminatórias, e políticas feitas para permitir aos membros desses grupos desenvolver suas carreiras dentro das instituições.

b) Responsabilidade

Assim como todos os indivíduos e todas as instituições nos estados em que a lei prevalece, os órgãos de Segurança Pública têm que prestar contas à lei. Eles devem prestar contas à população a que servem, por meio das instituições políticas e democráticas de governo. Desta forma,

suas políticas e práticas de fazer cumprir a lei e manter a ordem submetem-se ao escrutínio público.

c) Baseado nas expectativas e necessidades da sociedade

Como já vimos, os órgãos de Segurança Pública devem estar conscientes das necessidades e expectativas da população e corresponder a elas. Evidentemente, a população necessita e espera que a polícia previna e desvende o crime e preserve a ordem pública. Entretanto, estas necessidades e expectativas são demasiadamente gerais. A polícia precisa considerar também as maneiras como a população demanda que os objetivos sejam atendidos e quais as necessidades e expectativas específicas da população em um determinado tempo e localidade.

Modelos de relacionamentos comunitários

Segundo Theodomiro Dias Neto em *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia – a experiência norte-americana* (2000, p. 119), “[...] são três os modelos de relacionamento entre os órgãos de Segurança Pública e as organizações comunitárias: controle social; auto-ajuda, e parceria decisória.”

Em seu estudo, Dias Neto descreve que nos modelos de “controle social e auto-ajuda” a relação entre comunidade e os órgãos de Segurança Pública acaba sendo unilateral, ou seja, dos órgãos policiais para a comunidade. Assim, a participação dos integrantes da comunidade não é importante, cabendo basicamente aos órgãos de Segurança Pública o papel de protagonizar e estabelecer a tomada de decisões, sem interconexões.

De modo polar, a citação de Dias Neto esclarece que no modelo de “parceria decisória” fica evidenciada a importância da participação da sociedade no processo de interação comunitária, permitindo que as relações entre os órgãos de Segurança Pública e as entidades das diversas comunidades sejam dirigidas para a democratização da função policial. Este modelo é o atualmente empregado dentro do Método Interativo de Polícia (MIP), conforme se verifica na análise das ilustrações “Ações na prática”, vistas adiante neste Livro.

Conceito de Planta de Policiamento Ostensivo e Eletrônico (PPOE)

No Brasil, a ausência de políticas públicas de Segurança Pública ocasiona a visível desorganização e a conseqüente ineficiência da atividade tático-operacional dos órgãos encarregados constitucionalmente da Segurança Pública.

Com modelagem inédita, a Planta de Policiamento Ostensivo e Eletrônico (PPOE) torna-se uma formulação técnico-acadêmica, sob a perspectiva sistêmica, na modalidade de plano estratégico de ação. Visa organizar e discriminar, pormenorizadamente, as ações de polícia ostensiva tanto no policiamento ostensivo quanto na forma virtual e eletrônica, utilizando o Método Interativo de Polícia.

Baseada em amplo conjunto de informações sobre a geografia criminal e social da localidade em que está sendo organizada, a PPOE entrelaça, por meio de equipes colaborativas da sociedade, a atuação dos órgãos de Segurança Pública, das comunidades de interesse, da municipalidade e dos demais órgãos do sistema de justiça criminal.

É amparada em dados de inteligência policial, mapas estatísticos sobre indicadores de violência criminalizada, informações técnico-logísticas e estruturais internas e externas da circunscrição a ser policiada. Também utiliza uma significativa gama de informações sobre o espaço público em que ocorre o processo de ambientação da Segurança Pública na instância das células interativas, que recepcionam os serviços de atendimento aos cidadãos (SACs), instrumento básico de interação no policiamento democrático.

A concepção da PPOE é democratizada pela eclética convergência com a sociedade civil organizada que participa da formulação e da governança da política pública de Segurança Pública no espaço local, por meio de conselhos interativos e ou municipais.

A intenção da Planta de Policiamento Ostensivo e Eletrônico é transformar a atividade de policiamento – ostensiva ou eletrônica – em ação aplicada de pesquisa, observação e rotina, dando cientificidade ao trabalho policial, pondo fim ao senso comum e à teoria do “faro policial”.

Esta nova concepção de articulação do trabalho policial começou a ser implantada no 11º Batalhão de Polícia Militar, na cidade de Barra de São Francisco, situada na região noroeste do Espírito Santo e está sendo utilizado também na modelagem da Guarda Pacificadora em Vila Velha no Espírito Santo.

A lenta substituição do modelo tradicional

Neste Brasil quinhentista, mesmo que as questões da segurança da população sejam constantes na agenda de nossos governantes, notaremos que, diferentemente de outros países, em espe-

cial da Inglaterra, as autoridades políticas sempre optam por paliativos e não enfrentam a questão como foco principal.

É exemplar saber que o fundador do Estado brasileiro, D. João, durante os treze anos que passou em terras tupiniquins, de 1808 a 1821, após o café da manhã, regado a torradas e carne de frango, dedicava parte de seu dia para se reunir com o chefe de polícia da Corte, segundo Gomes (2007, p. 302): “Seu interlocutor mais frequente era Viana, o intendente geral da Polícia, recebido três vezes por dia para discutir melhorias urbanas e problemas de segurança no Rio de Janeiro”.

Passada a longa noite imposta pelos regimes ditatoriais, a democracia ressurgiu pela mobilização dos segmentos políticos e da sociedade civil organizada para refazer o caminho da construção de um Estado Democrático de Direito.

A constitucionalização da Segurança Pública mesmo com todos os seus paradoxos, defecções e impropriedades foi um avanço para a consolidação conceitual de um pensar interativo e comunitário.

Doutrinariamente, Valter Foleto Santin revela em *Controle judicial da Segurança Pública* que o texto constitucional brasileiro inovou na modelagem das funções dos órgãos policiais, pois com a construção de novos princípios iniciou a alteração do modelo clássico e dicotômico, imposto a partir da experiência francesa, além de especificar as atribuições constitucionais de cada órgão policial ou extra-policial, como o das guardas municipais.

Segundo o autor, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as funções de polícia para a Segurança Pública: **prevenção, repressão, investigação, cooperação e vigilância de fronteiras.**

Entretanto, por outro lado, observa-se uma defecção no texto constitucional quando os constituintes vincularam os órgãos de Segurança Pública à primazia da defesa do Estado, mantendo um *status quo* quase bicentenário, dedicando adjetivamente uma função policial a tais órgãos.

Segundo conceito do Manual de Instrução Modular da Polícia Militar do Espírito Santo (1997, p. 100), “Segurança Pública é a garantia que o Estado presta à nação contra quaisquer óbices que não sejam de natureza ideológica”.

Por essa definição, depreendemos que o ordenamento das instituições policiais existentes atualmente deveria estar desvinculado das questões de defesa do Estado, já que a vetorização conceitual nos induz a pensar, não apenas de modo semântico, que o sentido de direção das ações de Segurança Pública é para a nação e não para o Estado, como nos impõe o mandamento constitucional.

Em decorrência das mutações sofridas pelo ambiente social, a modelagem mecânica, cartesiana, verticalizada e pouco democrática que ainda persiste nas estruturas dos órgãos de Segurança Pública do Brasil tende a evoluir pela pressão social para um sistema mais aberto, participativo e inovador, adotando como vetores para a sua realização a comunitarização e a cidadanização. Como já vimos o nascimento de tal sistema de Segurança Pública teve início com a Polícia Interativa, na terra de governadores,³⁶ ou seja, Guaçuí, em 1994.

³⁶ Guaçuí se orgulha de ter sido a cidade de quatro governadores capixabas: Francisco Lacerda de Aguiar (2 mandatos), Eurico Vieira de Rezende (não nascido, mas criado por lá), Paulo César Hartung Gomes (2 mandatos) e Alemer Ferraz Moulin (também não nascido, mas criado por lá), por um breve período enquanto ocupou a presidência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (2000-2001).

Acreditando no que Maquiavel ensinou em *O príncipe* quando previu: “[...] mas se os tempos sofrem mudança e os comportamentos permanecem inalterados, então é a ruína” (1996, p. 171). Assim, no campo da Segurança Pública brasileira é notório, há anos, com o fim do regime militar de 1964, que convivemos com a troca ou substituição de paradigmas em todos os setores da sociedade e do Estado.

No entendimento de Thomas S. Khun, na obra *A estrutura das revoluções científicas*, publicada em 1962, paradigma é o consenso sobre determinado fenômeno, ou seja, são realizações científicas universalmente aceitas que, durante um período de tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes da ciência.

Aplicada à conceituação de Khun no campo sociológico, entendemos que paradigma indica todo o universo de crenças, valores, procedimentos e técnicas partilhadas no consenso de uma determinada comunidade.

A emergência de um novo paradigma tem início com a consciência de anomalia ou de uma falha fundamental no modelo anterior. Assim, percebemos que quando se substituiu o modelo constitucional brasileiro, em 1988, a sociedade ao optar por um modelo de Estado Democrático de Direito também o fez em relação aos órgãos e sistemas de controle social.

Dessa forma, derivado de um padrão histórico já ultrapassado, o secular sistema de Segurança Pública, modelado a partir da sua estruturação não holística e sem qualquer integração, em órgãos operadores – polícias – não condiz com o desejo por uma Segurança Pública eficiente e cidadã, que obedeça aos preceitos internacionais aplicados: a *accountability* policial (prestação de contas) e o *civilian oversight* (supervisão civil), capacitada em ad-

ministrar conflitos, mediante o uso de força comedida, resolvendo os problemas do cotidiano das pessoas e protegendo todos contra atos ilegais.

Enfim, é certo que vivenciamos o conflito dos paradigmas. A governança local e a participação popular nas decisões da Segurança Pública não podem ser conceitos figurativos. Assim rumamos, enquanto sociedade, em busca de uma Segurança Pública efetiva e devotada às causas comunitárias.

Segurança pública é fundamento do Estado democrático

O Estado Democrático de Direito vem sendo construído ao longo dos últimos séculos da marcha civilizatória da humanidade. Nos nossos dias esse modelo de organização está consolidado como padrão internacional global.

Seus princípios e regras estão expressos no vasto ordenamento jurídico internacional. Também se encontram presentes nos princípios e regras que fundamentam a República Federativa do Brasil.

É indubitável que existe um padrão legal de Estado estabelecido. Esse padrão é universal. O Estado brasileiro, de acordo com a sua Constituição em vigor, está modelado conforme esse padrão. Entretanto, as instituições e órgãos incumbidos da Segurança Pública e da preservação da ordem pública ainda não podem ser qualificados como instituições que se enquadram como organizações responsáveis pela aplicação da lei com feição democrática, ou seja, uma polícia democrática.

Para serem perfeitamente classificados como democráticos, os órgãos de Segurança Pública deveriam atender aos princípios e regras, como foram estabelecidos na gênese da organização policial londrina, paradigma da polícia democrática e moderna, como também expresso nos diversos instrumentos internacionais, que definem padrões e formatação dessas organizações, requisitos essenciais para obtenção da classificação democrática.

Se as organizações não são democráticas, certamente as suas práticas também não serão. O policiamento democrático é aquele que atende aos princípios de uma polícia democrática, como idealizado originariamente por sir Robert Peel e, depois, consolidado na ampla diversidade de instrumentos internacionais já citados.

O policiamento democrático, além de acolher os modernos princípios da polícia londrina, deve também ser pautado pelos padrões internacionais estabelecidos para a prática dos estados nacionais. Deverão ser incorporados obrigatoriamente na atitude e prática cotidiana da polícia que envolva o poder de uso comedido da força e os princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade.

Somente uma organização com essas feições pode realizar o denominado policiamento democrático. As experiências relatadas de comunitarização da polícia e a experiência capixaba de Polícia Interativa são exemplos atuais de policiamento democrático, por meio de um modelo de governança.

Enfim, podemos constatar que qualquer novo modelo que venha a ser aplicado à estrutura de Segurança Pública no Brasil, para não nascer desatualizado, deverá observar o que leciona Saporì (2007, p. 74):

O conceito de governança tem um sentido mais amplo que o de governo, na medida em que considera que os serviços públicos são providos por uma *network* organi-

zacional complexa. Governança diz respeito ao gerenciamento de redes, ao gerenciamento dos nexos e relações estabelecidos entre as organizações. E tais redes são em boa medida auto-organizativas, ou seja, muitas das organizações que as compõem têm considerável controle sobre si mesmas, de modo que a autoridade do governo sobre elas é limitada.

Conforme Sapori, o governo é apenas um dos atores que influenciam o curso dos eventos na rede, sem poder para impor seus desejos e vontades. Outra característica do gerenciamento de redes típico da governança é a interação continuada dos membros da rede, uma vez que compartilham propósitos e negociam recursos entre si, gerando interconexão e convergência de propósitos.

Ações na prática

Após o sucesso da implantação da Polícia Interativa em Guaçuí (ES), nos idos de 1994, outra experiência relevante do Espírito Santo da aplicação do Método Interativo de Polícia (MIP) ocorreu no município de Barra de São Francisco, a partir de 08 de agosto de 2008.

Com ativa e sistêmica participação da sociedade civil organizada e do poder público local em suas três esferas, tornou-se possível aplicar toda a principiologia utilizada neste livro, para a implantação do modelo de policiamento democrático, culminando com a integração de todos os segmentos em busca de uma Segurança Pública qualitativa e que alcançou em pouco tempo indicadores satisfatórios no controle da criminalidade, numa região que é considerada de extremada violência.



Modalidade de Interação Estratégica e Social do MIP

Nova fachada da Sede do 11º BPM – “Batalhão Capitão Geraldo Paulino da Silva” em Barra de São Francisco (ES). A unidade da Polícia Militar passou a ter design adaptado para a implantação do modelo de policiamento democrático, inclusive com rampa de acesso para pessoas com deficiência. *Foto: Júlio Cezar Costa.*



Modalidade de Interação Complementar do MIP

Apresentação à sociedade civil dos militares componentes da equipe interativa do 11º BPM, durante a cerimônia de abertura da 1ª Grande Reunião Comunitário-Interativa, em 19 de setembro de 2008, para a implantação do modelo de policiamento democrático. *Foto: Júlio Cezar Costa.*



Modalidade de Interação Complementar do MIP

Mesa oficial da 1ª Grande Reunião Comunitário-Interativa: Vera Lúcia Ferreira (esquerda), então diretora da Penitenciária Regional de Barra de São Francisco; Edemilson Nunes Reis, pastor da 2ª Igreja Presbiteriana e representante da comunidade evangélica local; Sérgio Luiz Fernandes, então secretário Municipal de Planejamento, representante do prefeito Valdeles Cavalcante; Luiz Carlos Vargas, promotor de justiça; Alair Costa de Souza, presidente do Conselho Municipal de Segurança Pública; coronel Luis Cláudio Abreu Carneil, comandante do Comando de Polícia Ostensiva do Norte do Estado do Espírito Santo; o então tenente coronel Júlio Cezar Costa, comandante do 11º BPM; Adão Simões, membro da sociedade francisqueense;. Evanilson Gonçalves de Carvalho, oficial de justiça, representante do poder judiciário local; Jorge Angélico Nolasco, soldado reformado da PMES, aos 87 anos de idade; e o padre Edson Alexandre, vigário paroquial de Barra de São Francisco. *Foto: Júlio Cezar da Costa.*



Modalidade de Interação Funcional do MIP

Curso Intensivo sobre Policiologia com a participação de oficiais, sargentos, cabos, soldados e de lideranças da sociedade civil organizada. Participavam semanalmente das aulas na sede da unidade integrantes da Maçonaria, da igreja católica e das evangélicas, da comunidade escolar, do Sindicato de Rochas Ornamentais, do Poder Judiciário, do sistema penitenciário estadual, e do Instituto de Desenvolvimento Agrário e Florestal (IDAF-ES). *Foto: Júlio Cezar Costa.*



Modalidade de Interação Estratégica e Social do MIP

Café da manhã e reunião com os militares da reserva remunerada e militares reformados, residentes nos municípios da área de circunscrição do 11º BPM, em 10 de outubro de 2008. Objetivo do evento: manter e reforçar os laços fraternos com os policiais militares que atuaram em prol da segurança da sociedade e que desfrutaram do justo descanso. O octogenário soldado Jorge Angélico Nolasco também compareceu ao encontro. *Foto: Júlio Cezar Costa.*



Modalidade de Interação Complementar do MIP

Reunião na sede do 11º BPM, em 09 de outubro de 2008, com a comunidade gestora da educação municipal e estadual em Barra de São Francisco para debater realização do inédito Seminário “Segurança Escolar: Uma Ação Planejada”. *Foto: Júlio Cezar Costa.*



Modalidade de Interação Complementar do MIP

O então tenente-coronel, hoje coronel Júlio Cezar Costa, ex-comandante do 11º BPM e palestrante sobre “policimento democrático”, durante a 1ª Grande Reunião Comunitário- Interativa, em 19 de setembro de 2008. *Foto: Júlio Cezar Costa.*

PARTE IV

Pioneirismo na construção de uma política de Segurança Pública

Há sempre uma solução quando são inteligentemente ouvidos os dois lados da questão.

John Stuart Mill

O reaparecimento das verbas do Pro-pas: uma verdade quase perdida

Segundo consta do ofício da SESP, nº 097 expedido em 04 de abril de 2003 pelo Sr. Rodney Rocha Miranda, então secretário de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, respondendo à interpelação judicial feita pelo ex-secretário Edson Ribeiro do Carmo, naquela data ainda encontravam-se depositados na agência do Banco do Brasil da Praça Pio XI, em Vitória – ES, a valiosa quantia de R\$ 12.503.495,30 (doze milhões, quinhentos e três mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e trinta centavos) enviados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ao Pro-pas para cobertura dos convênios números 076/2001, 078/2001, 079/2001 e 080/2001, os quais não haviam sido executados ou tiveram apenas execução parcial.

A falácia de que havia sumido verbas do Pro-pas, acabaria apenas com uma interpelação judicial, que não foi tornada pública, e ainda hoje, não é do conhecimento de grande parte da sociedade.

A honesta equipe de homens e mulheres que atuaram no Pro-pas deixou para a nova administração inacreditáveis milhões e mais milhões de reais que deveriam ter sido usados para continuidade do programa, o que infelizmente, por questões políticas, não se efetivou, e a criminalidade que tendia a ser controlada voltou a patamares elevadíssimos, o que resultou na perda das conquistas e a chance de não deixar que o Espírito Santo voltasse ao *ranking* vermelho da violência criminalizada no Brasil.

Outra denúncia vazia e politqueira contra ex-integrantes do Pro-pas que, a princípio, teve um efeito devastador, aconteceu em final de 2004. Após vários anos, o desfecho veio da Justiça Federal, em 15 de julho de 2010, por meio da decisão da excelentíssima senhora juíza federal dr^a. Renata Coelho Padilha, nos seguintes termos:

Intimado para esclarecer a existência de pedido de arquivamento com relação às pessoas de Julio Cezar Costa, João Antonio da Costa Fernandes, Edmilton Ribeiro Aguiar Junior, Pedro Delfino, Josette Batista e Pedro José Nunes, que segundo a denúncia, teriam se beneficiado pela suposta contratação ilícita da FCAA para a realização de treinamentos de policiais civis e militares no ano de 2002, o MPF aduziu por cota à fl. 24-v, que em relação aos referidos autores não estaria **comprovado o mínimo de dolo para caracterizar a conduta típica que justifique a persecução penal** (grifo nosso)

Determino, destarte, o arquivamento do IP em relação aos investigados Julio Cezar Costa, João Antonio da Costa Fernandes, Edmilton Ribeiro Aguiar Junior, Pedro Delfino, Josette Batista e Pedro José Nunes, procedendo-se às anotações necessárias (grifo nosso).

Para consagrar a conduta ilibada dos membros do Pro-pas, no acórdão nº 950, nos itens de números 44 e 45, da lavra do excelentíssimo senhor ministro Benjamin Zymler, do egrégio Tribunal

de Contas da União, datado de 12 de maio de 2010, foi proferida a seguinte decisão:

44. Defendo, dessa maneira, que o tratamento dado aos integrantes do Pro-pas siga a mesma linha oferecida aos demais servidores do Estado remunerados pelas aulas ministradas nos cursos contratados junto à FCAA, no sentido de **ser-lhes reconhecida a boa-fé** (grifo nosso).

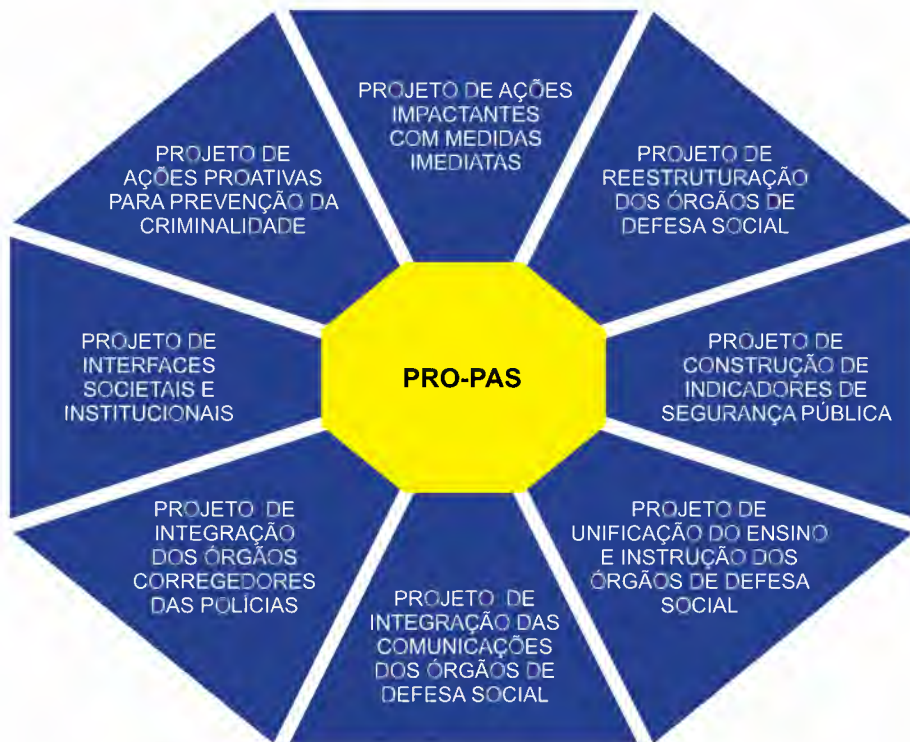
45. Proponho o **acolhimento das alegações de defesa** dos srs. Edmilton Ribeiro de Aguiar Júnior, Júlio Cezar Costa, João Antônio da Costa Fernandes, Pedro Delfino, Josette Baptista e Pedro José Nunes (grifo nosso).

No que tange à ação civil pública movida na Justiça Federal também sobre esta mesma questão, ao final, o Ministério Público Federal, constatou que nada restou provado contra os oficiais acima citados e o policial civil Pedro José Nunes, e por fim pediu a absolvição, isto em julho de 2011.

Contextualizando

No ano de 1999, diante de um gravoso quadro de violência criminalizada, com presídios depredados e um percentual enorme de presos em fuga, delegacias superlotadas com presos provisórios, a ocorrência de várias greves nas polícias, enorme quantidade de assaltos a bancos e com o número de homicídios crescendo a cada dia, além do sucateamento completo e sem exceções das estruturas dos órgãos de Segurança Pública, ao instituir o Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (Pro-pas), o Estado do Espírito Santo pretendia definir uma nova arquitetura para os órgãos de defesa social. Moderno, o modelo de ordem pública e de defesa da cidadania contava com inédito padrão gerencial para que os órgãos de Segurança Pública se tornassem mais modernos, qualificados, visíveis, eficientes e mais próximos

da população. O objetivo era controlar a criminalidade, reduzindo-a a patamares aceitáveis dentro dos padrões nacionais. O novo modelo foi formatado por um conjunto de medidas, projetos e ações capazes de atuar com eficácia na proteção e na paz social. A meta era restaurar a sensação de segurança da sociedade com uma política pública estruturante e duradoura, conforme pode ser verificado na imagem que sintetiza a sua base conceitual:



Fonte: Espírito Santo (2002)

O Pro-pas constituiu-se oficial e legalmente na primeira política pública na área da Segurança Pública implantada no Espírito Santo. Foram oito projetos que se subdividiam em 23 subprojetos, abrangendo toda a área da Segurança Pública, projetos estes incluídos no Plano Plurianual de Investimentos do Governo

do Espírito Santo 2000/2003,³⁷ figurando na unidade orçamentária da então Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP).

Em função de seu ineditismo, grandeza e complexidade, bem como da falta de quadros qualificados na estrutura da SESP e de questões históricas de conflitos entre as organizações policiais, ainda hoje existentes, o então governador José Ignácio Ferreira optou, inicialmente, ao instituir o Programa,³⁸ em criar não uma “diretoria executiva”, mas sim uma estrutura executiva, a princípio em quatro níveis ou instâncias, subordinada diretamente à governadoria. Estabeleceu, assim, importante que se diga, encargos não remunerados ao invés de cargos orgânicos na estrutura da então secretaria, conforme se vê nos artigos 1º e 2º do referido Decreto:

Art. 1º Fica criada a seguinte estrutura executiva do programa “Nova Arquitetura dos Órgãos de Defesa Social do Estado do Espírito Santo”:

I – Coordenação Geral;

II – Secretaria Executiva;

III – Controladoria Executiva;

IV – Gerência Executiva dos Projetos e Subprojetos.

Art. 2º A Estrutura Executiva do programa a que se refere este Decreto fica diretamente subordinada ao Governador do Estado [...]

³⁷ Lei nº 6.183, de 29 de março de 2000, alterada pela Lei Estadual nº 6.289, de 11 de julho de 2000.

³⁸ Decreto nº 4.557-N, de 10 de dezembro de 1999.

Da estrutura executiva do Pro-pas

Verifica-se que a Coordenação Geral, inicialmente um órgão colegiado e dirigente, foi composta nos primórdios do programa pelos titulares das pastas da Segurança Pública, da Casa Militar e da Administração dos Recursos Humanos e Previdência, conforme disposto no artigo 3º do já referido Decreto nº 4.557-N:

Art 3º. A Coordenação Geral do Programa ficará a cargo da Secretaria de Estado da Segurança Pública, da Secretaria da Casa Militar e da Secretaria de Estado da Administração, dos Recursos Humanos e de Previdência.

Vale ressaltar que o Decreto nº 4.557-N, que estabeleceu a primeira Estrutura Executiva do Pro-pas, de forma bastante clara, deu mandato administrativo somente à Coordenação Geral, por meio do então Secretário de Estado da Segurança Pública, única autoridade com poderes de direção e gestão do programa. Se não vejamos o que diz o Art. 5º do referido decreto:

Art. 5º. Fica a Coordenação Geral, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública, autorizada dentro do que prevê a Lei, a formular contratos e convênios do Estado do Espírito Santo com Técnicos Especializados, Órgãos e Instituições para o desenvolvimento e implementação dos projetos e subprojetos integrantes do programa, submetendo a sua análise e aprovação à Secretaria de Estado da Administração, dos Recursos Humanos e de Previdência.

Já o Decreto nº 4.558-N, de 10 de dezembro de 1999, designou nominalmente os gerentes executivos dos projetos e subprojetos do Programa, atribuindo-lhes, no seu artigo 2º, a seguir transcrito, a responsabilidade pelas equipes que seriam constituídas para a sua elaboração, desenvolvimento e acompanhamento, vinculando-as às diretrizes emanadas da Coordenação Geral do

programa, a quem cabia, por atribuição legal delegada pelo governador, emitir tais determinações:

Art. 2º A estrutura executiva do programa a que se refere este Decreto fica diretamente subordinada ao Gabinete do Governador do Estado, estando incumbida das atividades para a sua implementação.

Deve ser reforçado que todas as pessoas designadas para assumir encargos na estrutura executiva do Pro-pas eram servidores públicos com funções diversas e não tiveram acréscimo salarial para atuar nessa nova frente de trabalho que, na verdade, era algo voluntário e ao fundo um ato de valor cívico para com o Estado e a sociedade.

A gestão do Pro-pas foi atribuída somente à Coordenação Geral conforme se verifica nas *Normas para atuação dos gerentes* (de 17 de dezembro de 1999), firmado por Antônio Carlos Pimentel Mello, então secretário de Estado da Administração dos Recursos Humanos e Previdência. Por encargo governamental, ele era um dos três coordenadores gerais do programa, conforme o art. 3º do Decreto nº 4557.

De forma indubitável, na Norma nº 07 era ordenado que os gerentes apresentassem planos de trabalho, submetendo-os à aprovação da Coordenação Geral em prazo definido, como se pode verificar a seguir:

Norma nº 07 – Os gerentes deverão apresentar um plano de trabalho para a elaboração e/ou implementação dos respectivos projetos/subprojetos, fixando prazos, recursos necessários e orçamento, submetendo-o à aprovação da Coordenação Geral do programa, até o dia 13/01/2000.

Das já referidas normas para atuação dos gerentes emanadas da Coordenação Geral, há algumas que permitem verificar que a Se-

cretaria Executiva do Pro-pas, como é da própria natureza desse nível nas estruturas organizacionais, encarregava-se das tarefas burocráticas, de assessoramento, tais como:

- Elaborar atas das reuniões; cumprir decisões emanadas da Coordenação Geral; cuidar do expediente; participar de reuniões; receber e difundir documentos e divulgar institucionalmente o Programa. Senão vejamos como se expressam as normas de números 4, 5 e 10, que determinavam respectivamente:

Norma 4

Os gerentes devem encaminhar, via secretaria executiva, todos os pedidos e documentos atinentes ao projeto/sub-projeto de que esteja incumbido.

Norma 5

Os gerentes oriundos de setores, órgãos ou instituições não remunerados pelo poder público estadual ou que foram disponibilizados com ônus para o Estado do Espírito Santo e que necessitarem de contrato para terem seus serviços remunerados, deverão apresentar minuta de contrato referente à sua prestação de serviço até o dia 30/12/99 à Secretaria Executiva, que a submeterá à apreciação da Secretaria de Estado da Administração dos Recursos Humanos e Previdência.

Norma 10

A qualquer momento os gerentes poderão procurar a Coordenação Geral para discutir questões relacionadas aos respectivos projetos. Recomenda-se agendamento prévio através da Secretaria Executiva.

Relação da SESP com o Fundo Nacional de Segurança Pública

Diante das graves circunstâncias de insegurança e do desmoronamento dos pilares da ordem pública no país, o governo federal editou a Medida Provisória nº 2.029, em 20 de junho de 2000, transformada posteriormente na Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública. A finalidade era apoiar projetos na área de Segurança Pública, destinados ao reequipamento, ao treinamento e qualificação integrada dos policiais civis e militares, aos programas de Polícia comunitário-interativa e à modernização da Polícia técnico-científica, dentre outros.

Em função da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública foram definidas prioridades pelo seu conselho gestor, entre as quais o treinamento integrado de policiais, e o Estado do Espírito Santo esteve na vanguarda da apresentação de projetos ao Ministério da Justiça, visando imediatamente captar recursos para o desenvolvimento dos projetos do Pro-pas, que até então eram custeados apenas com orçamento estadual.

O Espírito Santo que, desde 1999, foi um dos pioneiros na elaboração do Programa Estadual de Segurança Pública – que consistia no Pro-pas, já com ações planejadas –, teve seus projetos habilitados a receberem recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. O resultado dessa parceria gerou inúmeros convênios celebrados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, por meio de pessoas que ocuparam o cargo de secretário de Estado da Segurança Pública e, ao mesmo tempo, o encargo de coordenadores gerais do Pro-pas (2000 a 2002), entre eles o procurador de justiça estadual, Luiz Carlos Nunes, o delegado de Polícia Civil, Mário Rodrigues Lopes, e o coronel Edson Ribeiro do Carmo, visto que o Pro-pas, enquanto estrutura de execução orçamentária, estava vinculado diretamente à SESP.

A então Secretaria da Segurança Pública, na forma da Lei, era um órgão substantivo da administração estadual. Na época foi criada uma comissão especial de licitação para dar agilidade a execução dos convênios com o governo federal.

A SESP firmou contrato com a Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA) para a execução de inúmeros planos de trabalhos aprovados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), referentes ao treinamento integrado de policiais civis e militares e de líderes comunitários em 2001 e 2002.

Notícia do jornal *A Tribuna*, de Vitória – ES, de 27 de outubro de 2000, mostra que a contratação da FCAA só foi possível, à época, após o governador José Ignácio Ferreira e o então reitor da Uni-



Delegadas da Polícia Civil e de oficiais da Polícia Militar que frequentaram cursos de extensão na Ufes sobre Segurança Pública interativa.

versidade Federal do Espírito Santo (Ufes), José Weber Freire Macedo, terem assinado em solenidade pública o “Termo de Parceria”. Em decorrência dos convênios entre o Estado do Espírito Santo e a Ufes, os jornais publicaram matérias sobre o assunto como pode ser visto ao lado.

Mudanças estruturais no Pro-pas

Os cursos, objeto de contrato entre a Fundação Ceciliano Abel de Almeida e o Estado, por intermédio da então SESP, integravam o Pro-pas, visto que tal programa, por lei, incluía rubrica orçamentária da vinculada à SESP.

A Secretaria tinha por órgãos de regime especial a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, todos autônomos e com unidades orçamentárias e ordenadores de despesas independentes da administração da SESP.

Com o sucesso obtido pelo Pro-pas no controle da criminalidade, foi necessário agilizar o programa e alterar sua estrutura executiva. Isso ocorreu com a reformulação do já mencionado 4557-N, de 10 de dezembro de 1999, pelo Decreto nº 519-R, de 8 de fevereiro de 2001, que estabeleceu diferentes níveis gerenciais, ao todo 14.

Observa-se pela simples leitura do Decreto nº 4.557-N, que criou a primeira estrutura executiva, depois alterada pelo Decreto nº 519-R, que os níveis ou instâncias para o desenvolvimento do Pro-pas eram abrangentes até pela grandeza do programa. A estrutura proposta no decreto citado pode ser melhor visualizada a seguir:

Decreto Nº 519-R, de 08/02/2001

Art. 1º - O Pro-pas (Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública) instituído através do Decreto nº 4.538-N, de 30 de novembro de 1999, modificado pelo Decreto nº 4.557-N, de 10 de dezembro de 1999, passa a ter a seguinte estrutura executiva, com as correspondentes designações:

- I. Coordenadoria Geral:
 - a. Coordenador:
Secretário de Estado da Segurança Pública
 - b. Coordenador Adjunto:
Ten Cel PM Pedro Delfino

- II. Coordenadoria Institucional:
Comandante Geral da Polícia Militar
Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar
Chefe de Polícia Civil

- III. Coordenadoria de Ensino, Instrução e Cursos de Extensão:
 - Diretor de Ensino da Polícia Militar
 - Chefe do Centro de Ensino e Instrução do Corpo de Bombeiros Militar
 - Diretor da ACADEPOL
 - Cap PM Josette Baptista

- IV. Coordenadoria de Telecomunicações:
 - Maj PM Antônio Carlos Barbosa Coutinho

- V. Coordenadoria de Eventos e Informática:
 - Dr. Luiz Ferraz Moulin
 - Cap PM Marcus Antônio Konieczna Amaral

- VI. Coordenadoria dos Indicadores de Segurança Pública:
 - Nildete Virgínia Turra Ferreira;

- VII. Coordenadoria das Ações Proativas para Prevenção da Criminalidade:
 - Dr. Gilson Giuberti Filho

 - a) Subcoordenadoria de Esportes, Cultura e Lazer:
 - Euzi Nunes Caldas

 - b) Subcoordenadoria de Educação em Segurança Pública:
 - Maj PM Leonardo Marchezi dos Reis

- VIII. Coordenadoria das Zonas de Policiamento Integrado:
 - Ten Cel PM Jones da Silva de Freitas Mattos
 - Delegado de Polícia Anderson Gonçalves da Rocha

- IX. Coordenadoria dos Corredores de Segurança Ostensiva:
 - Maj PM Renato Duguay Siqueira;

- a) Subcoordenadoria dos Corredores de Segurança Ostensiva:
 - Cap PM Douglas Alves Zucoloto
 - Cap PM Arilson Marcelo Martinelli
 - Cap PM Mauro Marcelino Gegenheimer

- X. Coordenadoria de Planejamento e Projetos:
 - Delegado de Polícia Emerson Gonçalves da Rocha
 - Ten Cel José Nivaldo Campos Vieira
 - Ten Cel PM Pedro Delfino
 - Maj PM Júlio Cezar Costa

- a) Subcoordenadoria de Análise Prospectiva:
 - Cap PM Andrey Carlos Rodrigues
 - Cap PM Jailson Miranda
 - 1º Ten PM Sandro Roberto Campos

- XI. Coordenadoria de Integração com Sistema Prisional:
 - Superintendente dos Estabelecimentos Penais
 - Superintendente de Polícia Prisional da Polícia Civil
 - Cap PM Cassio Clay Basseti

- XII. Coordenadoria de Engenharia Civil:
 - Maj PM Eliazer Costa Vieira

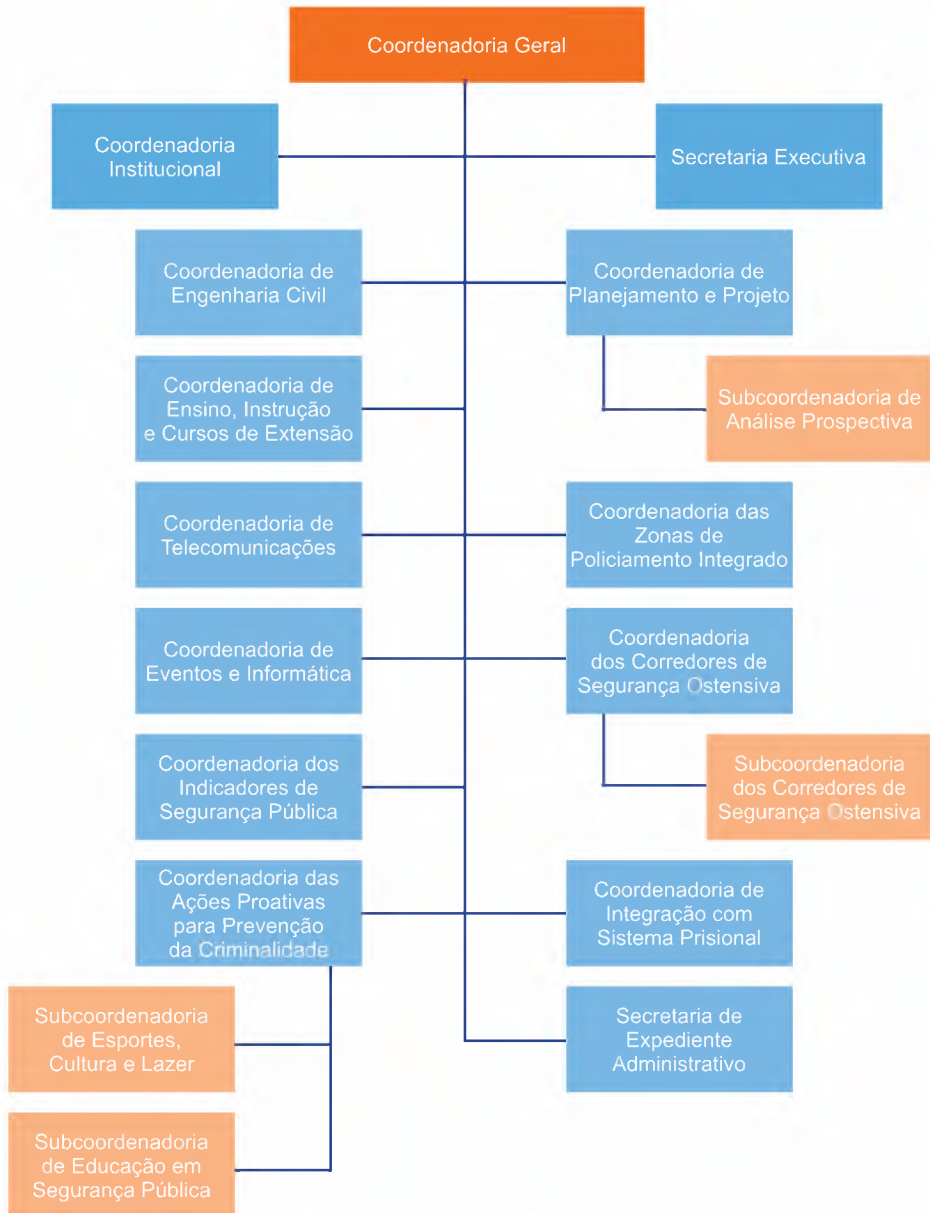
- XIII. Secretaria Executiva:
 - Maj PM Júlio Cezar Costa
 - Maj PM João Antonio da Costa Fernandes
 - Maj BM Edmilton Ribeiro Aguiar Júnior

- XIV. Secretaria de Expediente Administrativo:
 - 1º Sgt PM Lourdes Miranda Pereira

Para facilitar a compreensão do leitor, apresentamos o organograma do Pro-pas:

PROGRAMA DE PLANEJAMENTO DE AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA - PRO-PAS

ORGONOGRAMA DO PRO-PAS



O Artigo 2º do Decreto nº 4.557-N, de 10 de dezembro de 1999, como já visto, definia que a estrutura executiva do Pro-pas ficaria subordinada diretamente ao gabinete do governador.

O artigo 1º, inciso I, letras “a” e “b” do Decreto 519-R, de 08/02/2001, designou os responsáveis pelo escalão “Coordenação Geral”, a única instância incumbida da prática dos atos de gestão administrativa do Pro-pas.

No Artigo 3º do Decreto nº 4557-N, de 10 de dezembro de 1999, pode-se observar que a composição da única instância dirigente do Pro-pas, ou seja, a “Coordenação Geral”, era atribuída ao colegiado composto pelos titulares de três secretarias de Estado (Segurança Pública, Casa Militar e Administração), conforme transcrito:

Art. 3º- A Coordenação Geral do Programa ficará a cargo da Secretaria de Estado da Segurança Pública, da Secretaria da Casa Militar e da Secretaria de Estado da Administração, dos Recursos Humanos e de Previdência.

O Artigo 4º do Decreto 4557-N designou nominalmente os secretários-executivos e os controladores executivos do Pro-pas, não lhes dando atribuição para gestão administrativa ou financeira do programa:

Art. 4º- Ficam designados como Secretários Executivos os Maj PM Júlio Cezar Costa e João Antônio da Costa Fernandes e como Controladores Executivos os Auditores Estaduais Alcemir dos Santos Pimentel e José Mário Bispo Sant’Ana.

O Artigo 5º de Decreto 4557-N fez a primeira referência aos atos de gestão do Pro-pas, quando autorizou à instância “Coordenação Geral”, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, adotar todos os atos de gestão:

Art. 5º- Fica a Coordenação Geral, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública, autorizada dentro do que prevê a Lei, a formular contratos e convênios do Estado do Espírito Santo com Técnicos Especializados, Órgãos e Instituições para o desenvolvimento e implementação dos projetos e subprojetos integrantes do programa, submetendo a sua análise e aprovação à Secretaria de Estado da Administração, dos Recursos Humanos e de Previdência.

A evolução gerencial da Segurança Pública pode ser constatada pela leitura do Decreto 4558-N, de 10 de dezembro de 1999, que designou os gerentes de projetos e subprojetos do programa. Em seu Art. 2º atribuiu aos gerentes responsabilidades sobre as equipes e pela elaboração, desenvolvimento e acompanhamento, vinculando-as ainda às diretrizes emanadas pela Coordenação Geral conforme descrito:

Art. 2º- Os gerentes executivos dos projetos e subprojetos integrantes do programa são os responsáveis pelas equipes a serem constituídas para a sua elaboração, desenvolvimento e acompanhamento, ficando vinculados às diretrizes emanadas da Coordenação Geral.

O poder de gestão, como já explicitado a cargo exclusivo da Coordenação Geral, ficou mais evidenciado quando no Artigo 3º do Decreto 4558-N, de 10 de dezembro de 1999, foi reforçado que a Coordenação Geral poderia compor equipes, podendo requisitar servidores de quaisquer órgãos do Poder Executivo:

Art. 3º- A Coordenação Geral do Programa fica autorizada a compor equipes de trabalho, podendo requisitar justificadamente, através da Secretaria de Estado da Administração, dos Recursos Humanos e de Previdência, Servidores de quaisquer Órgãos vinculados ao Executivo estadual, os quais devem ser disponibilizados pelas chefias, ficando à disposição enquanto necessário for, como se no exercício do cargo estivessem, sem qualquer prejuízo funcional.

Não se pode perder de vista que o Pro-pas, em uma dimensão mais ampla, por um lado, consistiu num programa conceitual de planejamento e, dessa forma, seu produto era a concepção de projetos, razão de ser da sua chamada estrutura executiva. Por outro lado, a sua execução orçamentária, a estrutura responsável foi consignada por lei na então Secretaria do Estado de Segurança Pública, já que era um programa constante no seu orçamento.

Concluída a fase do planejamento, com o término de alguns projetos em que estava inserido o poder de requisição de servidores, como previsto no Decreto 4558-N, de 10 de dezembro de 1999, o Pro-pas passou por uma reformulação, já que iniciaria a implementação dos projetos concebidos. Essa reformulação veio expressa no Decreto 276-R, de 18 de agosto de 2000. Em seu Art. 1º dispensa servidores do encargo de gerentes executivos de projetos e subprojetos e, no Art. 3º, amplia o colegiado da Secretaria Executiva, tendo sido designado na época, o então major, hoje coronel do Corpo de Bombeiros, Edmilton Ribeiro de Aguiar Junior, para compô-la.

Pro-pas em detalhes

O Pro-pas, além de pioneiro, também teve um enfoque holístico e foi projetado para se desenvolver em ações de curto, médio e longos prazos.

O Programa foi idealizado por uma equipe multidisciplinar de especialistas em Segurança Pública, com titulação acadêmica e experiência profissional, e contou também com a parceria de órgãos e instituições, como já dito, além de da consultoria especial da doutora Jacqueline de Oliveira Muniz.

A divulgação institucional ocorria periodicamente para informar à população os resultados e novidades introduzidos na gestão e no fazer da Segurança Pública em campanhas publicitárias organizadas pela Superintendência de Comunicação Social do governo estadual.

Relevante e inédita, por isso digna de registro, foi a existência de um sítio próprio (www.pro-pas.es.gov.br) na *Internet*, onde todas as informações do programa estavam disponibilizadas à sociedade. Portanto, acompanhava-se todo o desenvolvimento dos inúmeros projetos em implantação em tempo real. A ferramenta de transparência permitiu que se realizassem as ações de *civilian oversight* e *accountability*.³⁹

Entre 1999 e 2001, alguns integrantes da equipe gestora do Pro-pas realizaram viagens de estudos aos Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Alemanha e Israel, com o objetivo de agregar conhecimentos técnicos e novas tecnologias na realização dos distintos projetos e subprojetos que estavam em desenvolvimento.

Reuniões públicas anuais de *accountability* eram realizadas no Palácio Anchieta, pela equipe coordenadora do programa, visando cumprir o enunciado da Resolução 34/169 da ONU, que afirma: “[...] toda força policial deve ser representativa da comunidade como um todo e responsável perante ela, prestando-lhe contas.”

Todo o acervo do Pro-pas, no final de 2002, para fins de preservação histórica, foi enviado ao Arquivo Público Estadual, onde permanece até hoje, e tem servido para basear pesquisas acadêmicas.

³⁹ Transparência no uso dos recursos públicos e na divulgação dos dados sobre a criminalidade no Estado. Em 09 de dezembro de 2002, a Coordenação Geral do Pro-pas fez publicar em D.O.E. detalhada prestação de contas a cerca de todos os recursos e projetos que envolveram o Programa, atitude essa sem igual ainda na história da Segurança Pública do Espírito Santo.

Resumo dos projetos e subprojetos do Pro-pas

Para melhor compreensão de como se construiu a primeira política pública de Segurança Pública capixaba, demonstraremos a arquitetura do programa:

PROJETO DE AÇÕES IMPACTANTES

Caracterizado por ações que seriam imediatamente sentidas pela população, com o aumento da sensação de segurança, minimizando, assim, a sensação de temor e medo da sociedade. Era constituído dos seguintes subprojetos:

- **Subprojeto de irrigação financeira**
Visava otimizar os recursos financeiros de pequenas despesas, promovendo a distribuição geográfica dos recursos orçamentários por todas as unidades das polícias civil e militar para evitar que se submetessem ao constrangimento de solicitar doações de particulares, como quase sempre ocorria. A inovação trouxe grande satisfação para os executivos dos órgãos de Segurança Pública, desprendendo-os dos velhos hábitos e dependências históricas.
- **Subprojeto dos Corredores de Segurança Ostensiva (CSO)**
O principal objetivo dos CSO era aumentar a transparência e a visibilidade do policiamento ostensivo nos principais eixos viários e locais de maior movimento e circulação de pessoas e veículos, como prevenção à criminalidade e proporcionando maior sensação de segurança à população.

Foram distribuídos geograficamente em mais de 40 ilhas de policiamento na Região Metropolitana da Grande Vitória e no interior. Eram duas viaturas caracterizadas da Polícia Militar: uma fixa e a outra circulava e interagia na comunidade, além



Cariacica/Viana - Praça Campo Grande Fonte: Júlio Cezar Costa.

de atender às ocorrências naquele perímetro.

A inovação capixaba rapidamente foi adotada por outras polícias militares, entre as quais a do Estado do Rio de Janeiro, com o “polígono de segurança”, e

pela Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim e o seu “cinturão de segurança”.

Mais recentemente, tentou-se reeditar o projeto na Região da Grande Vitória com o chamado “cerco tático”, porém sem sucesso. Vila Velha com a Guarda Pacificadora está lançando a Rede de Pontos Seguros, em novo formato, mas dentro da mesma sistemática.

– **Subprojeto de saturação de área**

A meta era identificar as áreas de maior ausência estatal para que se intensificasse a presença do Estado, com ações emergenciais voltadas para a defesa da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da população, impedindo o domínio territorial pelo tráfico de drogas.

Envolveu a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, cada qual atuando em sua área específica, de modo integrado e com planejamento conjunto.

– **Subprojeto das zonas de policiamento integrado**

Tinha a finalidade de compatibilizar as áreas das circunscrições das polícias com as das prefeituras municipais, por meio das administrações regionais.

Foram baseadas nas zonas de policiamento da cidade de Belém do Pará, concebidas pelo então secretário de Defe-

sa Social paraense, Paulo Sette Câmara. As regiões foram divididas em áreas e em cada uma existia um único local onde as polícias civil e militar ficaram incumbidas de executar o planejamento e ações conjuntas para controlar a criminalidade naquela região.

Em dezembro de 2002 estavam ativadas as zonas de policiamento integrado de Vitória e a da região de Cobilândia, em Vila Velha.

– **Subprojeto de modernização da Superintendência de Polícia Técnico-Científica**

Essa modernização era de fundamental importância, pois tinha por finalidade agilizar as atividades de perícia e de identificação civil e criminal no Espírito Santo. Os setores viviam à beira do caos por falta de efetivos e meios logísticos adequados para o desenvolvimento dos trabalhos tão necessários à elucidação de crimes.

O passo inicial foi comprar sistemas e equipamentos modernos e ágeis, tais como o micro-comparador balístico (IBIS), adquirido no Canadá.

A Empresa de Processamento de Dados do Estado do Espírito Santo (Prodest) realizou a digitação do cadastro de quase um milhão de fichas do arquivo onomástico do Departamento de Identificação da Polícia Civil, como primeiro passo para a modernização da expedição da carteira de identidade para a sociedade.

PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Pro-pas, desde o início de sua concepção, visualizou o sistema de justiça criminal⁴⁰ por um ângulo holístico, entretanto, focou suas ações sobretudo nos subsistemas prisional e de Segurança Pública.

Urgente e ainda necessária pelo seu arcaísmo, a reestruturação dos órgãos de Segurança Pública objetivou adequar as estruturas desses órgãos à evolução da sociedade, bem como das tecnologias em uso para a melhoria dos fatores de gestão policial, tornando-os mais dinâmicos e sintonizados com a modernidade. Para a reestruturação ser completa idealizaram-se os seguintes subprojetos:

– **Subprojeto de otimização de gestão**

Tinha como meta principal a atualização e melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelos órgãos de Segurança Pública, adequando e atualizando as suas antigas estruturas aos ditames modernos da administração, principalmente ao princípio constitucional da eficiência.

Estavam previstas ações de médio e longo prazos que deveriam ser estudadas por grupos de trabalho, que seriam contratados com licitações públicas, ou por meio de convênios com a Universidade Federal do Espírito Santo. Desses estudos surgiriam propostas técnico-científicas para a modernização e o redesenho dos órgãos que compõem o subsistema de Segurança Pública, em todos os níveis, a fim de otimizar a sua gestão.

⁴⁰ Segundo Jorge da Silva em *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*, o sistema de justiça criminal é o conjunto de códigos e Leis, a polícia, o ministério público, a defensoria pública, o judiciário e o subsistema prisional (2003, p. 1)

Ao mesmo tempo na Empresa de Processamento de Dados do Estado do Espírito Santo (Prodest) era colocado em funcionamento, na gestão do então major, hoje coronel Júlio Cezar Costa, o Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIAHRES), ainda a principal ferramenta de gestão da área administrativa e de pessoal em funcionamento nos órgãos da administração direta e indireta do Espírito Santo.

– **Subprojeto de alteração de legislação**

Sem acompanhar a evolução constitucional muitas das leis e regulamentos, já à época, se encontravam em desalinho com a Carta Magna de 1988. Por isso, o objetivo desse subprojeto era estudar, atualizar e adequar as legislações. Em muitos casos, talvez até reescrevê-las, para garantir o dinâmico funcionamento da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

Persistem nos órgãos de Segurança Pública inúmeras leis em vigor e que se encontram ainda desatualizadas. Acreditamos que não poderão fugir da remodelação e o ambiente da renovação desses estatutos passará pela discussão com as categorias que representam as classes policiais.

Esse objetivo programático nunca foi atingido devido às condicionantes políticas e hierárquicas que funcionaram como verdadeiras barreiras para a modernização da estrutura secular dos órgãos de Segurança Pública do Brasil.

– **Subprojeto de organização da inteligência policial**

No Brasil se confunde inteligência com investigação policial. Enquanto a primeira é preventiva, antecedente, a segunda nada mais é do que o exercício da atribuição constitucional dada aos órgãos de Segurança Pública para apurar delitos ocorridos, obedecendo às devidas esferas de competências.

Há tempos o discurso do uso da inteligência para a eficiente atuação do Estado, visando ao controle da criminalidade,

tornou-se repetitivo. Os gestores políticos em suas campanhas fazem uso impróprio e abusivo deste tema. Entretanto, na prática, confundem ou não sabem do que se trata.

É comum ouvir dizer que "[...] vamos colocar a inteligência das Forças Armadas à disposição das polícias estaduais para o vigoroso combate ao crime". Isto chega quase à blasfêmia, pois não se pode confundir inteligência de Estado com inteligência de Segurança Pública, o que se torna banal em um país que tem, na concepção guerreira, a principal via de formulação de suas ações contra a violência criminalizada.

O emprego da atividade de inteligência policial pelo Estado pressupõe o uso de seus efetivos para os quais deverão ser disponibilizados modernos recursos tecnológicos, que serão empregados em proveito do bem-estar da sociedade e da ordem pública, contribuindo para que se produza, de forma efetiva, o controle da criminalidade.

O sucesso da ação dos operadores da segurança está intrinsecamente ligado à necessidade de se conhecer, em todas as suas extensões, o crime, o criminoso e a criminalidade.

Este subprojeto desenhou e encaminhou a mensagem do projeto de lei que criava a Central de Inteligência na estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública.⁴¹

Para minorar a ausência de um sistema capaz de atuar na área da inteligência de Segurança Pública, a partir de outubro de 2001, foi adotado o sistema de disque-denúncia, implantado com sucesso e ainda em funcionamento nos mesmos moldes do Movimento Rio Contra o Crime.

⁴¹ Protocolo número 22522034, desde 27 de Junho de 2002.

PROJETO DE CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA

A intenção desse projeto foi estimar a quantidade de crimes sofridos pela sociedade e que não chegavam ao conhecimento dos órgãos de Segurança Pública, visto a enorme subnotificação decorrente do estado de resiliência em que se encontrava o sistema de Segurança Pública, inclusive o prisional.

Sem qualquer instrumento que pudesse medir a violência criminalizada, o Estado era refém das estatísticas de seus próprios órgãos de Segurança Pública, originadas sem quaisquer critérios de cientificidade e apuração confiáveis. Assim, em virtude de uma diversidade de causas e fatores, os dados oficiais não refletiam a situação real da criminalidade.

Em parceria inédita com o Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES) iniciou-se o mapeamento de todas as áreas geográficas do Espírito Santo, possibilitando conhecer os locais, dias e horários em que era maior a incidência de crimes. Isso permitiu que fossem alocados recursos materiais e humanos necessários para conter a criminalidade de forma criteriosa e científica.

Esse projeto, pioneiro até os dias atuais, foi um dos primeiros no país a buscar dar cientificidade e isenção às estatísticas da área da Segurança Pública.

Desse modo, por meio das pesquisas de vitimização⁴² e dos dados estatísticos tratados por experientes técnicos, o IPES poderia ter contribuído muito além do que fez para a sedimentação de

⁴² Pesquisas de vitimização objetivam estimar a dimensão, as características e as circunstâncias dos crimes praticados em um país ou região. Também servem para efeitos de comparação internacional se forem periódicas. No Brasil, a primeira pesquisa foi em 1988. Nos Estados Unidos, em 1966.

uma política pública de Segurança Pública se o projeto não fosse interrompido por questões meramente políticas.

Pelo *site* do Pro-pas (www.pro-pas.es.gov.br) e do IPES (www.ipes.es.gov.br) mensalmente eram publicados os boletins de criminalidade, acessados por qualquer cidadão, o que permitia o acompanhamento dos influxos da criminalidade no Estado, além de dar transparência ao trabalho desenvolvido sem coloração partidária.

Relatórios escritos, em impressos e em *compact disc* (CDs), contendo dados estatísticos sobre a criminalidade no Espírito Santo, foram largamente produzidos, publicados e distribuídos pelo IPES, em especial para uso dos executivos dos órgãos de Segurança Pública.

Interessante é que, segundo Santim (2004), a Fundação Getúlio Vargas criou o chamado “índice do medo”, decorrente da insegurança que afeta o país inteiro, especialmente as grandes cidades, para evidenciar a discussão sobre os mecanismos públicos de controle da criminalidade, principalmente sobre a eficiência e adequação das atividades públicas de prevenção de crimes.

PROJETO DE UNIFICAÇÃO DO ENSINO E INSTRUÇÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA – “ACADEMIA ÚNICA”

Teve por finalidade aproximar os integrantes dos órgãos de Segurança Pública desde a sua formação. O intuito era gerar aproximação e interatividade funcional entre os integrantes dos órgãos desde o início de suas carreiras.

Agregado a isto, viria também a redução de custos, já que estaria sendo aproveitado, para a formação desse centro, o complexo

do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Polícia Militar, em Santana - Cariacica, que possuía estrutura e condições de ampliação para agregar os outros órgãos.

Essa iniciativa também se deu a partir da criação do Instituto de Segurança Pública do Estado do Pará, verdadeiramente a primeira academia integrada de formação policial do Brasil, inaugurada em setembro de 2000, em Belém, também sob a inspiração do notável Paulo Sette Câmara.

– **Subprojeto de cursos de extensão para policiais civis, militares e lideranças comunitárias**

Visava promover a qualificação dos integrantes dos órgãos de Segurança Pública e ainda de líderes comunitários. Foram realizados em parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo. Cerca de 40% dos efetivos das polícias receberam treinamento, em quatro tipos de cursos, em apenas dois anos.

Na época, policiais civis, federais, agentes penitenciários, militares e lideranças comunitárias de vários estados participaram dos diversos cursos que foram realizados na Ufes.

Visando à implantação da intranet da Segurança Pública, por meio da Empresa de Processamento de Dados do Espírito Santo (Prodest), foram realizados inúmeros cursos específicos para habilitar os integrantes dos órgãos de Segurança Pública na área de informática básica, sendo realizados cursos de Word, Excel, Power Point, entre outros, também neste período.

– **Subprojeto de curso de especialização para delegados de polícia, capitães da PM e CBM, e membros da sociedade civil**

Tratou-se de uma iniciativa inédita. O curso ministrado pela Ufes foi uma referência para outras corporações policiais no

Brasil, que enviaram alguns de seus membros para participarem da pós-graduação integrada em Segurança Pública e gestão policial.

Em 2002, além de integrantes dos órgãos de Segurança Pública, a Coordenação do Pro-pas introduziu como inovação nesse curso de pós-graduação *lato sensu* a participação também de representantes civis, não policiais, entre os quais estavam integrantes da OAB, do Conselho Estadual de Direitos Humanos e professores universitários.

– **Subprojeto do Instituto de Ensino de Segurança Pública do ES**

Também baseado no modelo paraense, o anteprojeto de lei criando o Instituto de Ensino de Segurança Pública chegou a tramitar na Secretaria de Estado da Administração dos Recursos Humanos e de Previdência.⁴³ As obras físicas para a instalação do futuro Instituto estavam sendo licitadas pelo então Departamento de Edificações e Obras Públicas do Estado do Espírito Santo, mas com o advento da troca de governo tudo foi paralisado e não mais se falou no assunto. Voltamos à estaca zero neste assunto.

PROJETO DE INTEGRAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL

Tratava da criação e ativação do Centro Integrado de Comunicações (Ciodes) dos órgãos que integravam o sistema de Segurança Pública, canalizando-se para um só ambiente físico e operacional todas as demandas de pronto-atendimento e socorro público para proporcionar melhor atendimento à população. Esta iniciativa foi baseada na experiência iniciada no Estado do Pará, o pioneiro no Brasil a adotar tal solução integradora das

⁴³ Protocolo número 22762167.

comunicações policiais. Embora não tenha havido tempo para a implantação desse projeto, os recursos convenientes para a sua realização foram deixados em caixa, ultrapassando a casa dos 7 milhões de reais.

– **Subprojeto do Centro Integrado de Operações e Vídeo-Monitoramento**

Foi a primeira ideia de policiamento eletrônico, com uso em larga escala de tecnologia de vídeo-monitoramento. O centro de controle de imagens seria instalado no prédio onde funcionou o Centro de Operações da Polícia Militar, no quartel de Maruípe em Vitória, proporcionando a centralização de toda a captação e o controle de imagens das ruas e avenidas para uso preventivo na aplicação da polícia ostensiva e no socorro público na Região Metropolitana. O projeto foi concebido, inclusive, para receber as centrais de ambulâncias das prefeituras municipais da região da Grande Vitória.

A licitação dos equipamentos e *softwares* para início de funcionamento foi realizada pela Comissão Especial de Licitação da SESP, com o aproveitamento de recursos oriundos do Plano Nacional de Segurança Pública, entretanto, com a descontinuidade, o projeto acabou sendo paralisado, a partir de 2003.

– **Subprojeto de Rede Integrada de Informática**

O Espírito Santo foi o primeiro no país a interligar por rede física a Polícia Civil e a Polícia Militar em rede de computadores, mesmo considerando as enormes resistências de ambos os lados.

Em 1999 a Empresa de Processamento de Dados do Espírito Santo criou o Prodestnet, que se constituiu no primeiro pro-

vedor governamental exclusivo para acesso à *Internet* pelos órgãos de Segurança Pública e da Fazenda estadual.

A intranet da Segurança Pública constituiu-se em uma ampla rede capilarizada em todas as principais cidades do Estado, interligando à época por um *backbone* de fibra ótica, via Prodest, mais de 450 máquinas com *softwares* que permitiriam a otimização do serviço policial, além de promover o devido controle sobre os prazos de inquéritos e outras atividades da Polícia Judiciária e da Polícia Ostensiva.

O objetivo principal da informatização foi modernizar a estrutura policial e evitar o acúmulo de procedimentos de apuração, como ainda hoje acontece, quando cerca de 16 mil inquéritos de homicídios estão inconclusos. Para resolver tal problema, criou-se naquele momento, o mutirão de inquéritos que funcionou na Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa da Polícia Civil, que também foi informatizada.

PROJETO DE INTEGRAÇÃO DAS CORREGEDORIAS DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Tinha por objetivo permitir a integração dos órgãos corregedores das polícias e do Corpo de Bombeiros, a fim de torná-los mais isentos e ágeis nos processos de correção disciplinar dos integrantes dos órgãos de Segurança Pública, mantendo-se a autonomia dos respectivos gestores das polícias e do Corpo de Bombeiros Militar, promovendo um efetivo controle e auditagem sobre os inúmeros processos administrativos e inquéritos que tramitavam naqueles órgãos, não permitindo a impunidade, e por assim dizer, mantendo rígida a disciplina e a correção de atitudes dos membros de tais instituições.

PROJETO DE INTERFACES SOCIETAIS E INSTITUCIONAIS

Objetivou proporcionar a abertura e a participação comunitária dos órgãos de Segurança Pública com a sociedade civil organizada, por intermédio do Método Interativo de Polícia, idealizado em Guaçuí, abrindo-se canais de comunicação para facilitar o conhecimento dos projetos desenvolvidos pelo Pro-pas, e a participação societal em seu desenvolvimento.

Em 23 de fevereiro de 2002, durante quase 12 horas, aconteceu o 1º Congresso das Comunidades do Pro-pas, em parceria com a sociedade civil e também com a Ufes.

Nas dependências do campus universitário da Ufes foi extensamente debatida com a sociedade toda a política de Segurança Pública em implementação pelo Estado, por meio do Pro-pas, permitindo assim o uso democrático e em grande escala das ferramentas da *accountability* policial e do *civilian oversight*, conforme emoldura os ditames da Organização das Nações Unidas, via Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979.

Participaram ativamente desse Congresso 1.167 lideranças comunitárias de todo o Estado, sendo este o maior evento policial comunitário de que se tinha notícia, até então, no país.

Toda a organização e o estabelecimento das regras para o funcionamento do Congresso das Comunidades se deram de forma aberta e com a participação ímpar das lideranças comunitárias representativas de todos os recantos do Estado, ocorrendo o desenvolvimento dos debates com a mediação de professores da Universidade e cidadãos que integravam os conselhos interativos de Segurança Pública. Houve grande mobilização da sociedade para a realização do evento, que, diga-se, foi apartidário, mesmo em ano de eleições gerais.

– **Subprojeto de criação do Fórum e do Conselho Estadual de Defesa Social**

O Fórum e o Conselho Estadual de Defesa Social seriam instrumentos por meio dos quais a sociedade civil organizada poderia manifestar seus anseios permanentemente, discutindo e tendo as respostas para os problemas levantados no ambiente da Segurança Pública.

Esse canal de comunicação foi pensado para ser um elo permanente, mantendo as comunidades organizadas em contato direto com a estrutura de Segurança Pública, por meio de reuniões periódicas e de caráter deliberativo, substantivando assim a participação popular nas ações programadas pelo Pro-pas.

Infelizmente, pela interrupção abrupta do programa em decorrência da troca de governo, ainda hoje esse objetivo programático não foi atingido como fora idealizado.

– **Subprojeto de integração com o Ministério Público**

Objetivou aproximar o Ministério Público dos órgãos de Segurança Pública, visando dinamizar as atividades investigatórias, evitando a perda de tempo na tramitação de autos e a quebra da desconfiança entre os operadores da Segurança Pública.

Foi durante o Pro-pas que se pôde criar a Assessoria Militar do Ministério Público, um segmento que se tornaria indispensável para apoiar a atuação de vários grupos especializados naquela instituição.

Em 2001 foi editado um decreto específico determinando que todas as sindicâncias, ao serem concluídas e solucionadas no âmbito dos órgãos de Segurança Pública, fossem endereçadas para a Procuradoria Geral de Justiça a fim de permitir

o constitucional controle externo das ações policiais, o que ainda hoje, no caso da Polícia Militar, é praxe se fazer.

– **Subprojeto de seminários temáticos societais e institucionais**

Eram realizados com frequência em todas as regiões do Estado, inclusive em vários bairros da Grande Vitória, com o objetivo de organizar reuniões para manter os membros dos órgãos de Segurança Pública e a sociedade civil, informadas sobre todo o desenvolvimento do Pro-pas.

Esses eventos eram agendados e divulgados pelo jornal eletrônico do Pro-pas (www.pro-pas.es.gov.br).

– **Subprojeto de normatização dos conselhos interativos de Segurança Pública**

Foi ativado por meio do Decreto Estadual 936-R, de 27 de novembro de 2001, que estabeleceu detalhadamente os critérios e a forma como deveria ocorrer a interação entre os órgãos de Segurança Pública e os organismos da sociedade civil.

Talvez tenha sido o Estado do Espírito Santo o primeiro da federação brasileira a estabelecer um minucioso regimento legal para promover e reger a atuação de seus órgãos de Segurança Pública, no que concerne à interação comunitária, dando cumprimento ao que dispõe o artigo 124, parágrafo único da Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989.

– **Subprojeto de implementação da Ouvidoria de Polícia**

Vale ressaltar o belíssimo trabalho da professora Vanda Valadão de Aguiar e do atual prefeito de Colatina, Leonardo Deptulski, à época à disposição do Pro-pas por requisição da Coordenação Geral para atuar na formatação do projeto da Ouvidoria de Polícia, como órgão independente que seria criado e teria por finalidade promover o controle societal ex-

terno das polícias, visando também atender aos reclames da população, com medidas que assegurassem que a atividade policial fosse pautada pela legalidade, eficiência e respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos.

Ela estaria pronta para receber as críticas do cidadão e tratá-las da melhor forma possível. O anteprojeto de lei chegou a ser apresentado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública à Assembleia Legislativa do Estado, mas por questões de fundo político naquela casa de leis não foi votado, ficando assim inacabada essa necessária ação para a democratização do fazer da Segurança Pública.

Resultados obtidos no controle da criminalidade

a) Pesquisas de opinião pública

Em dezembro de 2000 e março de 2002 foram realizadas, de modo espontâneo, pesquisas quantitativas de opinião pelo Instituto Futura em que ficou evidenciada a aprovação do programa, conforme a análise adiante, feita por José Luis Orrico: “[...] a população aprova a medida do governo do Estado na criação do projeto Pro-pas”.

Pesquisa qualitativa realizada pelo Instituto Vox Populi, em julho de 2001, marcou de forma definitiva a aceitação popular do Pro-pas.

b) Estudos de órgãos da ONU (Unesco e Ilanud)

Estudo elaborado pelo sociólogo Túlio Khan para o Ilanud-ONU, publicado na revista *Superinteressante*, da Editora Abril, edição de março de 2002, demonstrou que o Espírito Santo não mais figurava entre os mais violentos do país, conforme se pode observar na transcrição:

Os estados mais violentos do Brasil são São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Amapá e Rondônia, nesta ordem. Essa é a conclusão do estudo inédito realizado pelo sociólogo Túlio Kahn, coordenador de pesquisas do centro da ONU responsável pelo combate à violência na América Latina.

Outra surpresa é a colocação de estados que geralmente são vistos como muito violentos, como Rio, Pernambuco e Espírito Santo. Nenhum deles aparece entre os mais violentos do Brasil, pelos critérios de Túlio.

O mapa da violência III elaborado e divulgado pela Unesco em 2002 revelou que, enquanto no Brasil os homicídios cresceram mais de 50%, no Espírito Santo, naquele período, hou-

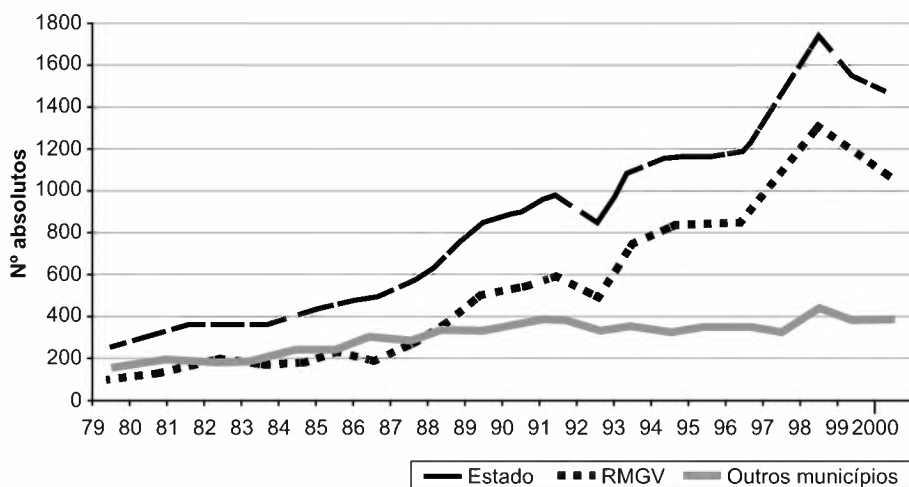
ve queda de 21,5% na cidade de Vitória, antes considerada a capital mais violenta do país.

Estatísticas e indicadores de criminalidade

Eram produzidas e divulgadas pelo IPES, por meio do Projeto de Construção de Indicadores de Segurança Pública, em boletins mensais na *Internet* e de outros meios e documentos de abrangência pública. A difusão desses informativos técnicos era rapidamente disponibilizada para os gestores policiais no *site* do Instituto.

O estancamento da inflexão positiva da criminalidade no Espírito Santo talvez tenha sido um dos maiores êxitos da política de Segurança Pública que foi implantada pelo Pro-pas, conforme se observa ineditamente na série histórica do SUS mostrada a seguir:

Figura 3.3 - Homicídios na Microrregião Metropolitana, nos outros municípios e no Estado do Espírito Santo - 1979-2000



Fonte: SUS
Elaboração: IPES

As taxas de homicídios por grupos de 100 mil habitantes, ainda segundo os dados do SUS, no período de 1998 a 2000 eram as seguintes:

No Estado:

■ 1998 - 58,60

■ 1999 - 51,06

■ 2000 - 46,37

Redução de 20,8%

Na Microrregião Metropolitana:

■ 1998 - 97,01

■ 1999 - 84,86

■ 2000 - 73,71

Redução de 24%

Outros municípios:

■ 1998 - 26,59

■ 1999 - 23,01

■ 2000 - 22,54

Redução de 15,2%

Nos anos de 2001 e 2002, a tendência de queda continuava sendo mantida, o que demonstrou a eficiência da política de segurança daquele momento.

Em julho de 2004, em publicação contida na página 9 da revista UFES Cidadã, ficou comprovado pelo estudo científico apresentado pelo professor doutor Mário de Castro, então integrante do Departamento de Estatística daquela Universidade, que no período de existência do Pro-pas, entre os anos de 1999 a 2002, a violência criminalizada obteve inflexão negativa considerável no Estado do Espírito Santo.

Demonstrativo do *status* dos projetos do Pro-pas em dezembro de 2002

Quadro 1 – Projetos do Pro-pas

DISCRIMINAÇÃO DO PROJETO/SUBPROJETO	STATUS
I. Projeto de ações impactantes	
Subprojeto de irrigação financeira	Ativado
Subprojeto dos corredores de segurança ostensiva	Ativado
Subprojeto de saturação de área	Ativado
Subprojeto das zonas de policiamento integrado	Em ativação
Subprojeto de modernização da Superintendência de Polícia Técnico-Científica	Em ativação
II. Projeto de reestruturação dos órgãos de defesa social	
Subprojeto de otimização de gestão	Não ativado
Subprojeto de alteração de legislação	Não ativado
Subprojeto de organização da inteligência policial	Em ativação
III. Projeto de construção dos indicadores de Segurança Pública	Ativado
IV. Projeto de unificação do ensino e instrução dos órgãos de Segurança Pública – “Academia única”:	
Subprojeto de cursos de extensão para policiais civis, militares e lideranças comunitárias	Ativado
Subprojeto de Curso de Especialização para delegados de polícia, capitães da PM e CBM, e membros da sociedade civil organizada	Ativado
Subprojeto do Instituto de Ensino de Segurança Pública do ES	Em ativação
V - Projeto de integração das comunicações dos órgãos de defesa social	
Subprojeto do Centro Integrado de Operações e Vídeo-Monitoramento	Em ativação
Subprojeto de rede integrada de informática	Ativado
VI. Projeto de integração dos órgãos corretores dos órgãos de Segurança Pública	Não ativado
VII. Projeto de interfaces societais e institucionais	
Subprojeto de criação do Fórum e do Conselho Estadual de Defesa Social	Não ativado
Subprojeto de Integração com Ministério Público	Ativado
Subprojeto de implementação da Ouvidoria de Polícia	Não ativado
Subprojeto de seminários temáticos societais e institucionais	Ativado
Subprojeto de normatização dos conselhos interativos de Segurança Pública	Ativado
VIII. Projeto “A Gente de Paz”	
Subprojeto cultural	Ativado
Subprojeto de esporte	Ativado
Subprojeto de educação	Ativado
Subprojeto de dependência química	Ativado
Subprojeto socioeconômico	Ativado

Licitações realizadas em 2002

Para agilizar a aplicação dos recursos orçamentários e de convênios disponíveis, foi criada uma Comissão Especial de Licitação pela SESP, que procedeu a inúmeras aquisições de serviços e equipamentos diversos para o Pro-pas, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Demonstrativo de aplicação de recursos orçamentários

MODALIDADE	ASSUNTO	VALORES PREVISTOS (R\$)
Concorrência internacional	Aquisição de equipamentos e produtos para Polícia Técnico-Científica	870.417,56
Concorrência pública	Centro Integrado de Comunicações – <i>hardware/software</i>	4.001.312,00
Concorrência pública	Sistema Intranet – <i>software</i>	5.829.582,44
Concorrência pública	Construção do Centro Integrado de Comunicações	440.000,00
Tomada de preços	Aquisição de móveis	100.106,00
Tomada de preços	Aquisição do sistema de vídeo monitoração	553.420,82
Total		11.794.838,82

Quadro 3 – Licitações realizadas durante o ano de 2002

MODALIDADE	ASSUNTO	VALORES (R\$)
Carta convite	Aquisição de placas de tatames	17.980,00
Carta convite	Aquisição de coletes balísticos	21.018,00
Concorrência pública	Aquisição de veículos furgão	859.589,00
Concorrência pública	Aquisição de veículos patrulheiros	1.079.005,30
Concorrência pública	Construção do Centro Integrado de Ensino	1.642.316,03
Dispensa de licitação	A Gente de Paz	494.070,00
Dispensa de licitação	Indicadores de Segurança Pública	64.000,00
Dispensa de licitação	Cursos integrados na UFES	630.000,00
Dispensa de licitação	Recuperação do arquivo onomástico	599.710,00
Tomada de preços	Aquisição de veículos tipo picape	348.683,18
Tomada de preços	Aquisição de equipamentos de segurança	98.654,00
Tomada de preços	Aquisição de capas para coletes balísticos	98.400,00
Tomada de preços	Aquisição de veículos quadríciclos	212.400,00
Tomada de preços	Aquisição de aparelhos de som e vídeo	170.579,00
Tomada de preços	Aquisição de veículos tipo caminhão	97.333,00
Total		6.433.737,51

Planos de trabalho apresentados ao Ministério da Justiça em 2002

A seguir um quadro demonstrativo dos projetos que foram elaborados e deixados para o próximo governo (2003-2006).

Quadro 4 – Demonstrativo dos projetos

OBJETO	VALORES (R\$)
Cursos integrados	500.000,00
Modernização da inteligência policial	375.000,00
Construção de indicadores de Segurança Pública	65.999,68
2ª Etapa do Centro Integrado de Segurança Pública	3.118.013,00
Capacitação de policiais militares para programa de prevenção às drogas e à violência e aplicação nas escolas da rede pública do Estado	627.750,00
2ª Etapa do projeto "A Gente de Paz"	915.000,00
Viaturas e equipamentos	585.000,00
2ª Etapa do Instituto de Ensino de Segurança Pública	813.237,32
Total	7.000.000,00

Quadro 5 – Frota e armamento

VEÍCULOS	QUANTIDADE	FONTE	DESTINAÇÃO
Motocicletas	3	PM	PM
Motocicletas	2	CBM	CBM
Motocicletas	2	PNSP/GEES	PM
Total	7	-	-
Quadríciclos	12	PNSP/GEES	PM
Total	12	-	-
Viaturas	50	SEDU	PM
Viaturas	60	PC	PC
Viaturas	6	PM	PM
Viaturas	30	PM	PM
Viaturas	10	CBM	CBM
Viaturas	5	CBM	CBM
Viaturas	3	CBM	CBM
Viaturas	2	CBM	CBM
Viaturas	1	CBM	CBM
Viaturas	1	CBM	CBM
Viaturas	1	CBM	CBM
Viaturas	151	PNSP/GEES	PM/PC
Viaturas	1	PNSP/GEES	PC

VEÍCULOS	QUANTIDADE	FONTE	DESTINAÇÃO
Viaturas	34	PNSP/GEES	PM
Viaturas	10	PNSP/GEES	PM
Viaturas	5	PNSP/GEES	PM
Total	370	-	-

ARMAMENTO	QUANTIDADE	FONTE	DESTINAÇÃO
Pistolas .40	500	PC	PC
Pistolas .40	332	PM	PM
Pistolas .40	1.468	PM	PM
Pistolas .40	140	PM	PM
Pistolas .40	60	PM	PM
Pistolas .40	100	PM	PM
Total	2.600	-	-

Pistolas 100 AFD	232	PM	PM
Total	232	-	-

Revólver .38	1.000	PM	PM
Total	1.000	-	-

Espingarda	300	PM	PM
Total	300	-	-

Fonte: PMES, PC, CBMES e SESP

Demonstrativo dos recursos investidos em Segurança Pública

Ineditamente se aplicou uma volumosa quantidade de recursos orçamentários e financeiros para a melhoria da gestão da Segurança Pública, talvez por isto fazendo do Pro-pas uma política de Segurança Pública aprovada pela população e até os dias de hoje muito lembrada como uma ação efetiva do Estado para o controle da violência criminalizada. Eis o quadro geral dos investimentos realizados no período de desenvolvimento do Programa:

Quadro 6 – Resumo geral dos investimentos no Pro-pas (1999-2003)

INVESTIMENTOS	ANO	RECURSOS PRÓPRIOS (R\$)	RECURSOS FEDERAIS (R\$)
Fundos de reequipamento PM, PC e CBM	1999 a 2002	5.642.615,80	-
Veículos Sedu	2000	1.270.377,00	-
Planos de trabalho	2000	1.600.000,00	8.000.000,00
Planos de trabalho	2001	3.000.000,00	15.000.000,00
Rede de computadores PMES	2001	3.671.376,00	-
Planos de trabalho	2002/2003	1.400.000,00	7.000.000,00
Subtotal		16.584.368,80	30.000.000,00
Total			46.584.368,80

Referências

ANDERSON, Kenneth et al. **Estudos básicos de direitos humanos II**. San José: IIDH, 1995.

ARANGUREN, Asdrúbal Aguiar et al. **Estudos básicos de direitos humanos I**. San José: IIDH, 1994.

AZKOUL, Marco Antônio. **A polícia e sua função constitucional**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

BÍBLIA SAGRADA. Português. **Bíblia sagrada**. 86. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Bíblica Brasileira, 1996.

BICUDO, Hélio. O AI-5 e os direitos humanos. **Jornal do Brasil**. 10 dez. 1978.

BONDARUK, Roberson Luiz. **A prevenção do crime através do desenho urbano**. Curitiba, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/SENASP/>>. Acesso em: 30 ago. 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Imprensa Oficial, 1996.

CANCELLI, Elizabeth. **O mundo da violência: a polícia da era Vargas**. Brasília: UnB, 1993.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

———. **O futuro de uma ilusão:** o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Criminalidade:** social *versus* polícia. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Texto para discussão, n. 958.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos humanos e Estado. In: FESTER, Antonio Carlos Ribeiro (Org). **Direitos humanos e Estado.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONTREIRAS, Hélio. **Militares:** confissões: histórias secretas do Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem:** violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia.** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COSTA, Júlio Cezar; FERNANDES, João Antonio da Costa. **Polícia interativa:** a democratização e universalização da segurança pública. 1998. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo.

COSTA, Júlio Cezar. **Diretrizes para implantação e implementação da Polícia Interativa.** Vitória: PMES, 1995.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia:** a experiência norte-americana. São Paulo: IBCRIM, 2000.

DONNICI, Virgílio Luiz. **A criminalidade no Brasil:** meio milênio de repressão. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

———. **Polícia, guardiã da sociedade ou parceira do crime?** um estudo de criminologia. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

EDITORIAL. **A Gazeta**, Vitória, 2 dez. 1999.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Caderno de parâmetros para a sistematização do modelo de Polícia Interativa**. Vitória: Imprensa Oficial, 1998.

———. **Decreto Estadual 936-R, de 26.11.2001**: participação da sociedade civil na formulação e controle das ações de segurança pública. Disponível em: <<http://www.pm.es.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2008.

———. **Espírito Santo 2025**: plano de desenvolvimento. Vitória: Secretaria de Economia e Planejamento, 2006.

———. Polícia Militar. **Manual de instrução modular**. 3. ed. Vitória: Imprensa Oficial, 1997.

———. Relatório de gestão do programa de planejamento de ações de segurança pública (Pro-pas). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 9 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.dioes.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2008.

———. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vitória, 1989. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br>>. Acesso em: 1 ago. 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FERNANDES, Rubens César. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano**: uma breve história do século XXI. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

GIULIANI, Rudolph W.; KURSON, Ken. **O líder**: a autobiografia do mais famoso prefeito de Nova York. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GOMES, Laurentino. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

GUERRA, Sidney. **Reflexões sobre direitos humanos e violência**: governo e governança: anais do I e do II Seminário PROCAD 2006/2007. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2008.

HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

HOCK, Dee. **Nascimento da Era Caórdica**. São Paulo: Cultrix, 2005.

INSTITUTO FUTURA. Disponível em: <<http://www.futuranet.ws>>. Acesso em: 29 abr. 2007.

MACEDO, Jose Weber Freire; ZAGANELLI, Margareth Vetis; ANJOS, Eryl Euzebio dos. A função social da Polícia Militar. **Cadernos de Pesquisa da UFES**, Vitória, v. 5, n. 7, out. 1995.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia comunitária**: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Hemus, 1996.

MORAES, Bismael Batista. **Direito e polícia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MUNIZ, Jaqueline Oliveira. Entrevista sobre segurança pública. **A Gazeta**, Vitória, 5 jun. 2011. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/conteudo/2011/06/noticias/especiais/871411-conflitos-da-polícia-com-a-sociedade-as-formas-de-controle-social-sobre-as-acoes-policiais.html>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

———. **Programa do 1º Seminário sobre segurança, justiça e cidadania**. Rio de Janeiro, 1995.

NAÍM, Moisés. **Ilícito**: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

OLIVEIRA, Nilson Vieira (Coord). **Policciamento comunitário: experiências no Brasil: 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil**. Washington: Secretaria Geral da OEA, 1997.

PEDROSO, Regina Célia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005.

PESQUISA de opinião em segurança pública. Disponível em: <<http://www.futuranet.ws>>. Acesso em: 12 abr. 2007.

PIETÁ, Elói. **Crime e polícia**. 2. ed. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1997.

PORTUGAL. Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **Compilação das normas e princípios das nações unidas em matéria de prevenção do crime e justiça penal.** Lisboa: Europress, 1995.

RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Coord.). **Polícia, democracia e sociedade:** delegados pela cidadania. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). Polícia Militar. **Almanaque da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 1980.

ROVER, Cees de. **Direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança.** Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública:** eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SILVA, Célia Regina Neves da (Org.). **Sociabilidades III:** violência & sociedade. Natal: Letras & Letras, 2003. Textos do Encontro das Comunidades de Natal.

SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia:** criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

———. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

———. **Violência e racismo no Rio de Janeiro.** Niterói: EDUFF, 1998.

SKOLNICK, Jerome H. **Policimento comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Edusp, 2002.

SOUZA, Benedito Celso de. **A polícia militar na Constituição**. São Paulo: Universitária de Direito, 1986.

TOMAZI, Nelson Dacio. **Iniciação à Sociologia**. São Paulo: Atual, 1993.

TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policimento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policimento comunitário**: como começar? Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Estudos da Violência e Comissão Teotônio Vilela. **Os direitos humanos no Brasil**. São Paulo: NEV-CTV, 1993.

VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio Guimarães (Org.). **É possível**: gestão da segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: IEPE, 2008.

WOLOCH, Isser. **Napoleão e seus colaboradores**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza**: a empresa social e o futuro do capitalismo. São Paulo: Ática, 2008.

ZANOTELLI, Claudio Luiz; RAIZER, Eugenia Célia; VALADÃO, Vanda Aguiar. **Violência e contemporaneidade**: dimensões das pesquisas e impactos sociais. Vitória: Nevi, 2007.

Glossário

Accountability policial – Tem o sentido de obrigação de prestar contas de recursos, encargos, tarefas, principalmente quando a sua execução implica a participação de diferentes pessoas, em diferentes níveis.

Adestramento – Atividade destinada a exercitar o policial-militar, individualmente e em equipe, desenvolvendo-lhe a habilidade para o desempenho das tarefas para as quais já recebeu a adequada instrução.

Anomia – Estado em que os padrões normativos de conduta e crença tenham enfraquecido ou desaparecido.

Aprestamento – Conjunto de medidas, incluindo instrução, adestramento e preparo logístico, para tornar uma organização policial-militar pronta para emprego imediato.

Civilian oversight – Instrumento da sociedade civil organizada para o monitoramento externo da polícia.

Conspícua – Distinta, ilustre, notável.

Gendarmerie – Corpo de soldados da França vinculado ao Exército, incumbido e manter a ordem e a segurança pública.

Hinterlândia – Território afastado do litoral ou dos centros industriais e comerciais.

Liliputiano – Algo muito pequeno.

MIP – Método interativo de polícia criado em Guaçuí (ES) e registrado no Escritório de Direitos Autorais da Biblioteca Nacional, sob nº 201.058, em 25 de maio de 2000.

Paradigma – Modelo, padrão, protótipo.

Pesquisa de vitimização – Visa estimar a dimensão, as características e as circunstâncias dos crimes praticados em um país ou região, servindo também para efeitos de comparações internacionais. Devem ser periódicas e de abrangência nacional.

Policciamento comunitário – Expressão usada a partir de 1972 nos Estados Unidos da América para designar uma nova forma de relacionamento do trabalho policial vinculado às manifestações comunitárias e sociais.

PPOE – Planta de Policiamento Ostensivo e Eletrônico, idealizada no 11º BPM-PMES em Barra de São Francisco (ES).

Pro-pas – Exitoso e pioneiro Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública implantado no Estado do Espírito Santo no mandato do governador José Ignácio Ferreira (1999-2002).

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, implantado pelo Governo Federal no 2º mandato (2007-2010) do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Resiliência – Elasticidade. Poder de recuperação.

SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão implantado pela Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, nos idos de 1995, na cidade de Guaçuí.

UPP – Unidade de polícia pacificadora, modelo de comunitarização da segurança pública, em implementação pelo Estado do Rio de Janeiro.

Status quo – Locução que significa situação inalterada.

Lista de siglas

CCEAL – Código de Conduta dos Encarregados da Aplicação da Lei

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

Ilanud – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente

ONU – Organização das Nações Unidas

PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

PMES – Polícia Militar do Espírito Santo

PPOE – Planta de Policiamento Ostensivo e Eletrônico

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão

SESP – Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça

UPP – Unidade de polícia pacificadora

Sobre os autores

JOÃO ANTONIO DA COSTA FERNANDES é coronel da Polícia Militar do Espírito Santo, bacharel em direito e especialista em Segurança Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Reconhecido nacionalmente como um dos maiores incentivadores dos direitos humanos na grade curricular do ensino acadêmico policial, também é instrutor habilitado pela Cruz Vermelha Internacional nessa disciplina.

Defensor do novo modelo policial para o Brasil, ao lado do coautor deste livro, sempre defendeu e divulgou a Polícia Interativa. Mineiro de Governador Valadares, adotou Vitória como residência desde 1981. Foi secretário executivo do Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (Pro-pas) e diretor administrativo da Empresa de Processamento de Dados do Estado do Espírito Santo. Na Polícia Militar exerceu cargos relevantes de Diretor de Ensino, Pesquisa e Instrução, de Comandante do 1º e 4º BPM, além de ter sido também Corregedor Geral.

JÚLIO CEZAR COSTA também é coronel da Polícia Militar do Espírito Santo, especialista em Segurança Pública pela Ufes. Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e da Associação Internacional dos Chefes de Polícia. Foi idealizador da Polícia Interativa, implantada pioneiramente em Guaçuí (ES) e inserida no Programa Nacional de Direitos Humanos, desde 1996, e hoje bicampeã brasileira.

Idealizou ainda os programas: “A Polícia Rumo ao Terceiro Milênio (P3M)”;

“Comando Temático e Participativo”;

“Sistema Policial de Videoconferência”;

“Policiamento Eletrônico”, “Plano de Recuperação de Quartéis” e os “Centros de Logística e de Documentação Digital da PMES”.

Ainda como capitão criou o Sistema de Requalificação Profissional de Militares, com ensino a distância – chamado de Sistema de Instrução Modular, exemplo para as demais polícias militares. Foi secretário executivo do Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (Pro-pas).

Na Polícia Militar do Espírito Santo foi Comandante do Centro de Formação e Aperfeiçoamento, do 11º BPM, além de ter também exercido os cargos de Diretor de Logística e de Tecnologia da Informação.

Júlio Cezar vem atuando há mais de 13 anos, como professor de pós-graduação na área de Segurança Pública nas universidades federais do Espírito Santo e de Mato Grosso. Também leciona no Curso Superior de Graduação Tecnológica em Gestão da Segurança Privada, na Universidade Vila Velha - ES.

Capixaba, natural de Alegre - ES foi presidente da Empresa de Processamento de Dados do Espírito Santo, período em que a instituição obteve a certificação ISO 9001. Ocupou cargos de subsecretário de Estado da Casa Militar e da Justiça; secretário executivo do Conselho Estadual Antidrogas e, a convite do então presidente do Instituto Cidadania de São Paulo e depois presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, participou da formulação do Programa de Segurança Pública para o Brasil. Como secretário adjunto de Segurança Pública e Defesa Social de Vila Velha – ES, participou da criação da Rede de Pontos Seguros e da sinalização visual orientadora pela Guarda Civil Municipal, intitulada de “Guarda Pacificadora”.



Organização de Arquivo
Guarda de Documentos
Digitalização

PRÓ-MEMÓRIA



UNIVERSIDADE
VILA VELHA



TRADIÇÃO E SÉRIEIDADE NO
ENSINO DA SEGURANÇA PRIVADA



9 788591 446506



NÓS REALIZAMOS SEUS SONHOS!

Hotel
UNIVERSAL

www.hoteluniversalsbf.com.br



Desacreditados ainda hoje por expressiva parte da sociedade civil, os órgãos policiais brasileiros, mesmo que sem a direção de políticas públicas de Segurança Pública que sejam estáveis e perenes, buscam um novo lugar ao sol. Estamos deixando as “ondas” para nos firmar na tendência comunitário-interativa do fazer da Segurança Pública.

Os autores